Ayşe Buğra

Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika



iletişim

Ayşe Buğra • KAPİTALİZM, YOKSULLUK VE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA



AYŞE BUĞRA Yüksek öğrenimini Kanada'da tamamladı ve McGill Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nden doktora aldı. Halen Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü'nde öğretim üyesi ve Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu merkezinin kurucu başkanlarından biri. Uzmanlık alanları: iktisadi düşünce tarihi ve iktisat metodolojisi, karşılaştırmalı sosyal politika, gelişme iktisadı. Kitapları: *Reading Karl Polanyi for the 21st Century: Market Economy as a Political Project* (Kaan Ağartan ile birlikte derleme, Palgrave Macmillan, 2007; *21. Yüzyılda Karl Polanyi'yi Okumak*, İletişim Yayınları, 2009), *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru* (Çağlar Keyder ile birlikte derleme, İletişim Yayınları, 2007), *Sosyal Politika Yazıları* (Çağlar Keyder ile birlikte derleme, İletişim Yayınları, 2006), *Devlet - Piyasa Karşıtlığının Ötesinde* (İletişim Yayınları, 2000), *Islam in Economic Organizations* (TESEV/Friedrich Ebert Vakfı, 1999), *State, Market, and Organizational Form* (Behlül Üsdiken ile birlikte derleme, Walter de Gruyter, 1997) *State and Businessmen in Modern Turkey* (State University of New York Press, 1994; Türkçesi: *Devlet ve İşadamları*, İletişim Yayınları, 1995), *İktisatçılar ve İnsanlar* (Remzi Kitabevi, 1989; İletişim Yayınları, 1995). Ayrıca akademik dergilerde ve derleme kitaplarda yayımlanmış çeşitli makaleleri bulunuyor. Ayşe Buğra, Karl Polanyi'nin *Büyük Dönüşüm* adlı eserini Türkçe'ye çevirmiştir (Alan Yayıncılık, 1986; İletişim Yayınları, 2000).

İletişim Yayınları 1299 • Araştırma-İnceleme Dizisi 223
ISBN-13: 978-975-05-0578-2

1-5. BASKI 2008-2011, İstanbul
6. BASKI 2013, İstanbul

EDİTÖR Asena Günal
DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
UYGULAMA Hasan Deniz
DÜZELTİ Asude Ekinci
BASKI ve CİLT Sena Ofset SERTİFİKA NO. 12064
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11
Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 03 21

İletişim Yayınları SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak İletişim Han No. 7 Cağaloğlu 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

AYŞE BUĞRA

Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika



Sosyal Politika Forumu'na,

yani

Çağlar'a,
Başak'a ve Burcu'ya,
İpek'le Tolga'ya,
Çağrı'ya, Ilgın'a, Özhan'a, Sinem'e,
Kaan'la Tuba'ya,
Ayşe'ye, Gürol'a, Mine'ye, Sema'ya,
Ahmet'e, Berna'ya, Fikret'e, Nazan'a, Serra'ya,
Abdullah'a, Aksu'y.a, Pınar'a, Şükrü'ye, Yeşim'e,
Asena'ya, Emin'e, Laden'e,
Azer'e, Gül'e, Fırat'a, İrem'e, Osman'a...

İÇİNDEKİLER

Giriş

Bu kitapta, Türkiye'de devlet-toplum ilişkilerinin Cumhuriyet tarihi boyunca geçirdiği evrimi, sosyal politika alanındaki yansımalarına bakarak ve özellikle yoksullukla mücadele konusuna odaklanarak incelemeye çalışacağım. Kitabın bütünü içinde, Türkiye üzerine söyleyeceklerimin arka planını, Avrupa'da, 16. yüzyıldan itibaren kapitalizmle birlikte varolmuş olan yoksulluk ve sosyal politika tartışmalarının içindeki, zaman zaman şekil değiştiren ama içerik açısından pek değişmeyen, birkaç tema oluşturuyor. Bu temalara bakmanın iki sebepten ötürü önemli olduğunu düşünüyorum. Önce, bunlara bakarak kapitalizmle sosyal politika arasındaki ilişkinin niteliğini anlamak mümkün sanıyorum. İkincisi, bu temaların Türkiye gibi geç sanayileşen toplumlarda nasıl ortaya çıktıklarını ve ne tür politik müdahalelerle birlikte yer aldıklarını sorgulayarak, bu toplumları Avrupa kapitalizminden ayıran unsurları ve bu unsurların zaman içinde nasıl değiştiklerini görebileceğimize inanıyorum.

Kitabın birinci bölümünde daha ayrıntılı tartışacağım gibi, kapitalizmin sosyal politikayla ilişkisinin çok temel bir

çelişki etrafında biçimlendiğini düşünüyorum. Kapitalizm, "özgür emeği", yani yaşayabilmek için emeğini satmak zorunda olan mülksüz insanı, bir sözleşme ilişkisi çerçevesinde çalıştırmaya dayanan ve değerler sisteminin merkezine temel değer olarak çalışmayı koyan bir toplum düzenidir. Ama aynı zamanda, bazı bireylerin işlerin düzensiz niteliğinden ve çalışarak asgari geçim düzeyini tutturmanın zorluğundan daima etkilendikleri, belirli dönemlerde de kitlesel işsizliğin geniş bir kesimi etkilediği bir toplum düzenidir. Sosyal politikanın temel sorusu bu kapitalist ortamda biçimlenir: Yaşlı olduğu için, hasta olduğu için ya da sadece iş olmadığı için çalışamadığı durumlarda, veya aldığı ücret sosyal olarak belirlenmiş bir asgari geçim düzeyinin altında kaldığı zaman, çalışarak hayatını kazanmak durumunda olan mülksüz insana ne olur? Bu, gayet tabii, sadece insani kaygılarla sorulan bir soru değildir. Gerisinde ikinci ve genellikle daha çok önem atfedilen bir soru daha vardır: Bu durumdaki insanların, yani yoksulların varlığı toplumsal varoluşu nasıl etkiler?

Bu soruların sorulduğu noktada, kapitalizmin yukarıda sözünü ettiğim çelişkisinin bir "birlikte varolma" sorununa dönüştüğü söylenebilir. Kapitalizmin "özgürleştirdiği" emeğe özgü "modern yoksulluk" olgusu, varlığı yoksul olmayanlarda ciddi bir rahatsızlık yaratan bir grup insanın "toplumun başına bela olmamasının" koşullarını aramayı gerektirir. Yoksul olmayanların neredeyse içgüdüsel talebi, bunların göz önünden kaldırılması talebidir. Ama bu yerine getirilemez bir taleptir çünkü bu insanlar sadece toplumsal bir sorun değil, aynı zamanda "işgücü"dürler ve ekonominin işlemesi için varlıklarına katlanmak gereklidir. Kapitalist toplum, "ekonomik bir toplum" olduğu ölçüde, yani ekonomik kaygıların, her zaman olmasa bile çoğu zaman, siyasi ve sosyal kaygıların önüne geçtiği bir toplum olduğu ölçüde, yok-

sul olmayanların yoksullarla birlikte varolmayı kabul etmekten başka çareleri yoktur. Ama bu, hemen hemen her zaman ve her yerde, gergin, korkulu, rahatsız bir beraberliktir ve bu rahatsızlık sosyal politika tartışmaları içinde sürekli ortaya çıkan önemli temalardan biridir.

Yoksulların mekânsal olarak tecrit edilmeleri talebi zaman zaman güçlenerek hep ortaya çıkar. Bu talebin karşılanamamasının, onu ikame etmeye yönelik başka bir çabaya, en azından istatistikler yardımıyla yoksulları kontrol altında tutma çabasına yol açtığını söyleyebiliriz. Yoksullukla ilgili istatistik toplama, yoksulları sayma ve sınıflandırma gayreti, günümüzden çok gerilere, yüzyıllar ötesine giden bir gayrettir ve dediğim gibi, köklü bir huzursuzluğun yansımasıdır.

Yoksulların varlığından duyulan rahatsızlığın sosyal politika tartışmalarındaki başka bir tezahürü, suçlama eğilimidir. Yoksulluk olgusunu bireysel özelliklere bağlı olarak açıklamak ve yoksulu özellikle tembellikle, ama aynı zamanda hesabını bilmezlikle, kötü alışkanlıklara sahip olmakla, aile hayatının düzensizliğiyle, bazen de çok çocuk yapmakla suçlamak eğilimi, kültürel ve tarihsel farkları aşarak günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Yoksulluğun, coğrafi, etnik veya ulusal açıdan çoğunluktan farklı bir grubun, mesela köyden yeni gelenlerin, Romanların, Kürtlerin veya göçmen işçilerin arasında özellikle yaygın olduğu durumlarda, suçlama nesnesinin bireyden "kültür"e kaydığı görülür.

Bunların yanı sıra, sosyal politika tartışmaları içinde hayırseverlik daima güçlü bir tema olmuştur. Liberal düşünce ortamlarında devlet müdahalesine kuşkuyla bakıldığı için, kapitalizmin devlet eliyle geliştirilmeye çalışıldığı farklı ortamlarda da kaynakların ekonomik kalkınma ve istihdam yaratmaya ayrılması gereği önem kazandığından, yoksulluk sorununun hayırseverliğe havale edilmesi olağanla-

şır. Burada, çoğu toplumda dinî bir temeli olan sadaka anlayışının geleneksel tezahürleri kadar, modern gönüllülük biçimleri de önem kazanır. Geleneksel ve modern biçimleriyle hayırseverlik veya gönüllülük, kapitalizmin ayrılmaz bir parçası ve ideolojik ortam içinde iltifata mazhar bulunan bir öğe olarak varolur.

Ama kapitalist toplumlarda yoksulluk ve sosyal politika tartışmalarında belirgin bir yeri olan bu temaların yanı sıra, tartışmaların başka bir yanını da göz ardı etmemek gerekir. 16. yüzyıl hümanistlerinden başlayarak, bu tartışmalara katılanlar arasında haklardan söz edenler de yer almışlardır. Bunlar, yoksulluğun yoksulu suçlayarak yaklaşılabilecek bireysel bir sorun olmadığını vurgulamışlar, yoksulu hayırseverin merhametine terk etmek eğilimlerinin ötesine geçen bir yaklaşımla, siyasi yetkilileri sosyal yardım önlemleriyle bu konuda sorumluluk almaya davet etmişlerdir. 16. yüzyıldan itibaren de, en azından bazı siyasi yetkililer, en azından kısmen bu davete icabet etmişler ve kilise yardımlarının ötesinde, kamu kaynakları kullanılarak yürütülen sosyal yardım politikaları gündeme gelmiştir. Sosyal politikanın Avrupa'da ilk olarak bu tür sosyal yardımlar biçiminde, 19. yüzyılın ikinci yarısında gündeme gelen ve ödenen primlerle finanse edilen korporatist uygulamalardan çok önce ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

Genel olarak kapitalist toplumlarda süregelen yoksulluk ve sosyal politika tartışmalarına temelde iki yaklaşımın hâkim olduğunu söylemek mümkün: Bunlardan biri, mülksüz insanın asli işlevinin ücret karşılığı çalışmak olduğu ve bunun topluma katılmanın tek yolunu oluşturduğu inancı doğrultusunda biçimlenir. Kamu kaynaklarının sosyal amaçlarla kullanımı konusunda fevkalade kuşkucudur ve yoksulluğu yoksulu suçlayarak açıklama imkânının sınırlarına dayanıldığında, hayırseverlik vurgusuna geçer. Reddettiği şey,

özünde, insanın toplumun bir ferdi olmasından kaynaklanan ve onun toplumsal yaşamını her koşulda sürdürebilmesini sağlamaya yönelik haklarını temel alan bir sosyal politika yaklaşımıdır. İkinci yaklaşım, tam bu noktada devreye girerek önce toplumu emek piyasasının önüne koyar, sonra da bazı insanları diğerlerinin himmet ve merhametine muhtaç durumda bırakan bir toplum düzenini sorgular. Söylemi "hak temelli" bir söylemdir ve insanın topluma katılmasının koşullarını, bazı hakların siyasi yetki mercilerinin yüklendiği sorumluluklar kanalıyla hayata geçirilmesinde arar. Başka bir deyişle, yoksulluğu, insani ve sosyal bir sorun olmasının ötesinde, politik bir sorun olarak ele alır. Yani, "yoksulluğu politize eder"

Bu iki yaklaşımı birbirinden ayıran ve birbiriyle yakından ilişkide olan iki temel çatışma noktası olduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan biri, ekonominin belirleyiciliğiyle, ekonomik olanı toplumsal olanın önüne koyma eğiliminin kabulü veya reddiyle ilgilidir. İkincisi, insanın işgücü olarak tanımına karşı onu, toplumun, topluma herkes gibi katılabilme koşullarına sahip asli bir ferdi olarak görenler arasındaki ayrımı tanımlar. Yani çatışmanın konusu, farklı toplum anlayışları ve insanın toplumsal varoluşuyla ilgili yaklaşım farklarıdır. Bu farklar bize şunu gösteriyor: Sosyal politika tartışmaları, kapitalizmin saf haliyle varlığını sürdürebilmesi amacı doğrultusunda biçimlenebilecekleri gibi, kapitalizmin temel özelliklerini sorgulayan ve onu dönüştürmeye yönelik bir biçim de alabilirler. Sosyal politika, hak temelli bir yaklaşım içinde, kapitalizmi dönüştürme potansiyeli taşıyan bir önlemler bütünü olabilir.

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllardan günümüze kadar, gelişmiş Batı toplumlarında refah devletinin ortaya çıkışını ve onun günümüzdeki dönüşümünü tanımlayan gelişmeler, yukarıda sözünü ettiğim yaklaşım farklarının bitip tükenmez

bir mücadele içinde olduklarını gösteriyor sanıyorum. Ben bu mücadeleyi, kapitalizmi saf haliyle korumaya çalışanlarla onu "başka bir şeye" dönüştürmeye çalışanlar arasında bir mücadele olarak görmenin mümkün olduğunu düşünüyorum. Bu görüş, doğal olarak, üretim araçlarının özel mülkiyetiyle sınırlı bir kapitalizm tanımının ötesine geçen bir görüş. Başka bir deyişle, değişmesi ve korunması mücadele konusu olan şey, ekonominin topluma hâkim olduğu ve emeğin, yani insanın, meta haline geldiği bir toplum.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bu hedef doğrultusunda epey yol alındığı söylenebilir. Ama günümüzün dünyasına hâkim olan yaklaşım, bu alınan mesafeyi geri çevirmeye yönelik, hayırseverlik vurgusuyla desteklenen emek merkezli bir yaklaşım. İnsanı emek gücü olarak değil toplumun hak sahibi bir ferdi olarak tanımlayarak kapitalizmi dönüştürme mücadelesi devam ediyor, ama topluma hâkim olan ideolojik ortam içinde belirleyici olan o değil.

Kitabın birinci bölümündeki tartışmada, buraya kadar söylediklerime açıklık getirmeye çalışacağım. Bu tartışma içinde yapmaya çalışacağım başka bir şey daha var. Türkiye gibi geç sanayileşen ülkelerde gördüğümüz sosyal politika önlemleri ve tartışmaları, doğal olarak, Batı kapitalizminin tarihsel gelişmesi içinde biçimlenenlerden farklı. Bu farkların gerisindeki etkenlerden biri, çalışma hayatının niteliğiyle ilgili. Daha net bir biçimde ifade edersek, farklılık, geç sanayileşen toplumların işçiyle işveren arasındaki özgür sözleşme ilişkisinin çalışma hayatını biçimlendiren tek unsur, hatta en önemli unsur olmadığı toplumlar olmalarından kaynaklanıyor. Yani fark, emeğin ne ölçüde "özgür emek" olduğuyla ve buna bağlı olarak, ekonomik güç eşitsizlikleriyle başka tür eşitsizlikler arasındaki dengeyle ilgili bir fark.

Geç sanayileşen ülkelerdeki durum, ikinci olarak, devlet-toplum ilişkilerinin niteliğini yansıtıyor. Burada devletin

toplum üzerindeki etkisini, yasalarla belirlenen ve bürokratik uygulamalarla işlerlik kazanan formel bir ilke olan "yeniden dağıtım" ilkesine bağlı olarak, ya da en azından sadece ona bağlı olarak, açıklamak imkânsızlaşıyor. Devlet-toplum ilişkisinin, biraz aile ilişkilerinin mantığını andıran, kişisel ve enformel bir nitelik kazandığı böyle ortamlarda, bireylerin siyasi yetkililerden neyi nasıl talep ettikleri de, bu talepler karşısında sosyal dengenin nasıl korunduğu da, Batı kapitalizmine özgü devlet müdahalesi biçimlerinden farklı müdahale biçimlerini dikkate almayı gerektiriyor.

Farklı toplum yapılarıyla ilgili bu gözlemler, Cumhuriyet Türkiyesi'nde sosyal politikanın tarihiyle ilgili tartışma açısından önemli. Tek parti döneminden günümüze kadar, yukarıda sözünü ettiğim, yoksulluk ve sosyal politika tartışmalarına hâkim olan temalara Türkiye'de de rastlıyoruz. Yoksul olmayanlar yoksulların varlığından fena halde rahatsız oluyorlar, yoksulların tembellikleri, pislikleri ve özellikle bakamayacakları kadar çocuk yapmaları suçlama konusu oluyor, dilencilik şiddetle lanetlenirken özellikle istihdam edilebilirliği artırmayı amaçlayan modern hayırseverlik büyük teşvik görüyor. Bu açıdan Türkiye'de yoksulluğa "modern" bir yaklaşımın varlığından söz edilebilir. Bununla birlikte, sosyal alana Batı kapitalizmine özgü önlemler vasıtasıyla müdahale edilmiş olduğu söylenemez. Bu alandaki devlet müdahalesi, çalışma hayatının ve devlet-toplum ilişkisinin geç sanayileşen ülkelerde görülen yukarıda değindiğim özelliklerini yansıtan bir müdahale.

Buradan hareketle şunu da söylemek mümkün: Türkiye'nin sosyal politika tarihi, bireyin geçiminin toplumsal koordinatları ve devlet-toplum ilişkisinin niteliği hakkında gayet yararlı ipuçları bulabileceğimiz bir alan oluşturuyor. Bu çalışmanın amaçlarından biri, başta da belirttiğim gibi, bu ipuçlarının izini sürmek. Bu doğrultuda, Cumhuriyet tari-

hi boyunca gördüğümüz süreklilik ve değişim önem kazanıyor. Ekonomik ve siyasi hayatın geçirdiği dönüşümlerin yoksulluğa bakış biçimlerine ve sosyal politika alanına nasıl yansıdığına, bu alanda neyin değişip neyin aynı kaldığına, belirli bir dönemlendirme içinde bakacağım.

Bu dönemlendirme içinde, ilk olarak, tek parti dönemini belirleyen yaklaşımdan söz edeceğim. Köyden şehre göçün mümkün olduğunca engellenmesine dayanan yoksulluğun kırsal mekâna tecriti çabası, şehirde devletin sosyal sorumluluklarını büyük ölçüde devlet memurlarının geçim koşullarıyla ilgilenmekle sınırlayan bir anlayış ve pek başarılı olduğunu söyleyemeyeceğimiz bir modern yardımseverlik vurgusu, bu dönemi tanımlayan temel özellikler. Bu özelliklerin siyasi kaygıların ekonomik amaçların önüne geçtiği, ekonominin belirleyiciliğinden söz edemeyeceğimiz bir ortamda yer aldığını ve buna bağlı olarak da yoksulları işgücü olarak görme eğiliminin, Batı kapitalizmi içinde taşıdığı öneme benzer bir önem kazanmadığını görüyoruz. Bu ortamın özelliklerini ve onlarla birlikte varolan ekonomik gelişmeleri kitabın ikinci bölümünde tartışacağım.

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, Türkiye'nin çok partili döneme geçişinden sonraki dönemde, devlet-toplum ilişkisinin ciddi bir dönüşüm geçirdiğini görüyoruz. Bu, köyden şehre göçlerin başladığı ve yoksulun seçmen olarak önem kazandığı bir dönem. Aynı zamanda, Türkiye'nin içinde yer aldığı "özgür dünya"da refah devleti uygulamalarının "vatandaşlık hakları" temelinde yürürlüğe girdiği, bu uygulamaların Türkiye'de de tartışılmaya başlandığı ve çok sınırlı bir kesimi kapsayan sosyal güvenlik kurumlarının ortaya çıktığı bir dönem. Ama bu gelişmelerin, toplumun bütün fertlerini, Batı'da olduğu gibi, vatandaşlık hakları temelinde topluma entegre etmeye çalışan bir sosyal politika yaklaşımı içinde biçimlendiklerini söylemek imkânsız. Küçük köy-

lülüğün önemini koruduğu, kendi hesabına çalışanlarla enformel sektörde istihdam edilenlerin sayısının sosyal güvenlik kapsamındaki vatandaşların sayısını kat be kat aştığı bir çalışma hayatı ve kuralların gevşetilmesiyle sağlanan imkânların yasayla tanımlanmış hakların yerini aldığı bir politika ortamı, dönemin "ahlâki ekonomisini" tanımlıyor. Bu ahlâki ekonominin yarattığı fırsatlar, piyasa ilişkileri dışında ortaya çıkan bir sosyal içerme sürecinin varlığına işaret ederken, özellikle 1960 sonrasının ithal ikamesine dayanan sanayileşme döneminde, sanayide istihdam olanaklarının da bu süreci beslediğini görebiliyoruz.

Kitabın üçüncü bölümünde bu ahlâki ekonomi ortamını tartışırken, bu ortamın yarattığı fırsatlardan yararlanarak yoksulluktan kurtulmak için insanların bazı kişisel destek mekanizmalarına sahip olmaları gerektiğinden de söz edeceğim. Bu fırsatların, aile bağları ve hemşerilik ilişkileri devreye girmeden kullanılabilmeleri çok zor. Yaşlılık, hastalık, işsizlik veya kazancın geçinmeye yetmeyişi, evsizlik gibi sorunlar karşısında, birey kişisel ilişkilere dayanmak durumunda. İkinci Dünya Savaşı'nın sonundan 1980'lere kadar geçen dönemde, küçük köylülüğün önemini koruduğu ve şehre göçün ailenin köyde kalan fertleriyle ilişkilerin kopmasına yol açmadığı bu dönemde, geleneksel köylü toplumlarına özgü dayanışma biçimlerinin varlığını sürdürdüğünü ve formel sosyal politika süreçlerinin dışında bir sosyal koruma alanı oluşturduğunu görüyoruz.

1980'deki askerî darbeden sonra, Türkiye'yi yönetenlerin dönemin neo-liberal dünya ekonomisine eklemlenmiş bir piyasa ekonomisi modelini benimsemeleriyle birlikte, yukarıda sözünü ettiğim ahlâki ekonomi ortamı, yerini başka bir şeye bırakıyor. Bu dönüşüm, devlet müdahalesinin ortadan kalkarak yerini piyasaya bırakması şeklinde yorumlanabilecek bir dönüşüm değil. Ama, dünyanın pek çok yerinde

ideolojik ortama hâkim olan bu yanlış yorumun, Türkiye'de yirmi yıl boyunca etkili olduğu ve eşi görülmemiş bir ekonomik yolsuzluk ve kötü yönetim deneyiminin, Güneydoğu'daki savaşın yol açtığı yıkımla birleşerek, ekonomiyi ve toplumu perişan ettiği doğru.

Bu çalışmada izleyeceğim dönemlendirme içinde, 1980 darbesiyle 2001'deki büyük ekonomik kriz arasındaki dönemi, krizi izleyen dönemden ayıracak ve dördüncü ve beşinci bölümlerde ayrı ayrı tartışacağım. Bu ayrımın temelinde, piyasanın bütün toplumsal sorunların çözümüne deva olabileceği gibi, rasyonel düşünceyle ilgisi olmayan bir ideolojik saplantının, yerini, ayakları daha yere basan bir yaklaşıma terk etmesi bulunuyor. Sözünü ettiğim ayakların suya erişi durumu, dünyada ve Türkiye'de neo-liberalizmin yeni bir aşamasına tekabül ediyor. Bu yeni aşamada, ekonominin toplumsal süreçleri belirlemesi gerektiği inancının ve insanı işgücü olarak görme eğiliminin zayıfladığını, ya da hak temelli politika yaklaşımlarının güçlendiğini söylemek mümkün değil. Değişen, önce, piyasanın işlerlik kazanması için ciddi bir devlet müdahalesine ihtiyaç olduğunun anlaşılması. İkincisi, yoksulluğun piyasanın çözemeyeceği bir sosyal sorun olduğunun görülmesi. Bu iki değişiklik, birlikte, günümüzün anahtar kavramı "yönetişim"i gündeme getirmiş durumda.

Bu kavram, sosyal politika alanında devlete belirli bir iş düştüğünü, ama bu işin özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) birlikte, ortak "projeler" çerçevesinde yürütülmesi gerektiği inancını içeriyor. İyi yönetişim denen şeyin olmazsa olmaz iyilikleri arasında da, STK'lar ve merkezî değil yerel yönetim biçimleri önem kazanıyor. Türkiye'de Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidarı döneminde bu anlamda iyi yönetişim gayretlerinin büyük önem kazandığını görüyoruz. Ama Türkiye gibi bir ülke için bu dönemin inkâr edilemez başka bir önemi daha var.

Büyük bir ekonomik krizden sonra iktidara gelmiş olan AKP döneminde, Türkiye'nin ilk defa kapitalist bir topluma özgü "modern yoksulluk" olgusunu dikkate almak durumunda kaldığını söyleyebiliriz. Bunu söylerken, 1980'lerde başlayan dört önemli toplumsal değişmeye işaret etmek istiyorum. Bunlardan biri, köyden şehre göçün ve şehirde çalışanlarla onların köyde kalan toprakları ve aile fertleri arasındaki ilişkinin niteliğinin geçirdiği değişiklik. Bunun sonucu olarak, insanların şehirde ve köyde elde edilen farklı gelir kaynaklarına dayanan geçim stratejileri oluşturma imkânları kısıtlanmış oldu. İkinci değişme, şehirdeki iş imkânlarıyla, formel sektörde iş bulma olanaklarının kısıtlanması ve formel sektörle enformel sektör arasındaki ayrımın muğlaklaşmasıyla ilgili. Bunun sonucu olarak, istihdamla geçim arasındaki ilişkinin kırılgan bir hale geldiğini, "çalışan yoksul" olgusunun göz ardı edilemeyecek bir toplumsal sorun oluşturmaya başladığını görüyoruz. Bu değişmeler, üçüncü bir değişmeyle, aile yapısının geçirdiği dönüşümle, tipik aile yapısının geniş aileden çekirdek aileye doğru evrilmesi ve geniş aile içi dayanışmanın zor durumdaki bireyin sosyal güvenliğini sağlayacağı varsayımının geçerliliğini kaybetmesiyle birlikte yer alıyorlar. Dördüncüsü, devlet-toplum ilişkisinin enformel niteliğini kaybetmeye başlaması ve buna bağlı olarak, tek parti dönemi sonrasında, 1980'lere kadar, siyasi otoritenin bireye sağladığı fırsatlar alanının ciddi biçimde daraldığını görüyoruz.

Kitabın dördüncü bölümünde ele alacağım bu gelişmelerin, beşinci bölümün konusunu oluşturan AKP döneminin sosyal politika ortamına nasıl yansıdığına baktığımız zaman, söz konusu ortamın Cumhuriyet tarihi içinde hiç olmadığı kadar Batı kapitalizmine eklemlendiğini gözlemliyoruz. İlk defa sosyal politikanın, Batılı toplumlardaki anlamıyla gündeme geldiğini ve devlet memurlarıyla formel sektör çalı-

şanlarının ötesinde, geniş halk kesimlerini de kapsayan önlemler üzerine tartışıldığını görüyoruz. Bu bağlamda, sosyal hak kavramının kullanılmaya başlandığı, hatta bunun 2007 genel seçim kampanyası içinde önemli bir yer tuttuğu görülüyor. Burada Türkiye'nin Avrupa Birliği'yle olan ilişkilerinin önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Ama dönüşümün gerisindeki temel unsur, kuşkusuz, Türk kapitalizminin evrimi içinde ortaya çıkan sosyal sorunlar ve artık bu sorunlarla geleneksel yöntemler aracılığıyla baş edilemeyeceğinin anlaşılması.

Burada şöyle bir paradokstan söz etmek mümkün: Türkiye'de modern anlamda sosyal politika önlemlerinin toplumun bütününü aynı vatandaşlık statüsü içinde etkileyecek biçimde gündeme gelmesi, Batı kapitalizminin iyi yönetişim anlayışı doğrultusunda devletin sosyal sorumluluk alanını olabildiğince daraltmaya yöneldiği bir döneme rastlıyor. Türkiye'de herkesi kapsayan sosyal vatandaşlık haklarından bahsedilmeye başlanan dönem, Batı'da bu hakların sorunsallaştırıldığı dönem. Bu paradoksu yorumlarken, sosyal politikanın kapitalizmle olan ilişkisini dikkate almak durumundayız sanıyorum. Yukarıda değindiğim gibi, bu ilişki içinde sosyal hak mücadelesi, kapitalizmi saf haliyle koruma mücadelesiyle birlikte yer alıyor. Dolayısıyla AKP dönemi sosyal politika ortamının, bu anlamda kapitalist bir ortam olduğunu ve sözünü ettiğim mücadelenin, Türkiye'de ilk defa, Batı kapitalizmine ve onun günümüzün neo-liberal dünyasındaki ortaya çıkış biçimine özgü terimlerle gündeme geldiğini söyleyebiliriz.

Doğal olarak, Türkiye'nin bugünkü sosyal politika ortamı, ülkenin kurumsal tarihi içinde biçimlenen çıkarları ve ideolojik görüşleri yansıtan ve bunların Batı kapitalizmine özgü gelişmelerle eklemlenmesiyle oluşan bir ortam. Bu yüzden anlaşılması, bir tarih çalışmasını gerektiriyor. Bu kitap,

böyle bir tarih çalışmasını, kapitalizmin sosyal politikayla ilişkisini merkeze alan bir kurumsal çerçeve içinde sunmayı amaçlıyor.

Bu girişi bitirmeden önce, çalışmanın yöntemi ve veri kaynakları hakkında birkaç şey söylemek istiyorum. Her şeyden önce, bu çalışmanın bir yoksulluk ve sosyal politika tarihi çalışması olmaktan çok, bir yoksulluğa bakış ve sosyal politikayı algılayış çalışması olduğunu vurgulamak lazım. Doğal olarak, yoksul olmayanların yoksullara nasıl baktıklarını, onların varlığından duydukları rahatsızlıkla nasıl başettiklerini ve bu bağlamda sosyal politikanın nasıl bir işlev gördüğünü anlamak için, yoksulluğun nesnel tezahürlerine de bakmak gerekiyor. Ama yoksulluğun nasıl yaşandığı ve yoksullar tarafından nasıl algılandığı gibi son derece önemli bir konu, bu çalışmanın kapsamı dışında kalıyor.

Çalışmada kullanılan kaynaklar arasında istihdamın yapısı, sosyal sorunların boyutları, formel ve enformel sosyal kurumların işleyişiyle ilgili istatistik veriler bulunuyor. Bu alandaki güncel verilerin bir kısmı, benim kurucu yöneticilerinden biri olduğum Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu adlı araştırma merkezinde yürütülen çalışmalar çerçevesinde oluşturulmuş veriler. Asıl önemli veri kaynakları ise, hükümet programları, yasalar ve bu yasalar etrafında yürütülen meclis tartışmalarıyla Cumhuriyet dönemi boyunca gazete ve dergilerde çıkan haber ve yorumlar. Bunun yanı sıra, ekonomik ve sosyal incelemeler, anılar, roman ve hikâyelere yansıyan yoksulluk algılamaları da, konuyla ilgili önemli ipuçları sağlayabiliyor.

Belki bu noktada bu kitabı yazmaya karar vermemde çok önemli rolü olan başka bir veri kaynağından daha söz etmem gerekiyor. 2002-2003 tarihinde Çağlar Keyder'le birlikte "Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi" konulu çalışmayı yürüttükten ve 2004 yılında Boğaziçi Üni-

versitesi Sosyal Politika Forumu'nu kurduktan sonra, Türkiye'nin her tarafında, hem üniversitelerde hem de STK'ların ve resmî kuruluşların düzenledikleri toplantılarda, çok sayıda konuşma yaptım. Bu konuşmaların hepsini, istisnasız her zaman, dinleyicilerin hararetli katılımıyla süren tartışmalar izledi. Bir süre sonra, Türkiye'de yoksulluğa nasıl bakıldığını ve sosyal politikanın nasıl algılandığını gösteren bu tartışmalarda bazı temaların sürekli ortaya çıktığını ve bunların çoğu zaman yoksulluk ve sosyal politika tarihiyle ilgili Batı literatüründe ele alınanlarla örtüştüklerini, ama bazen de toplumsal ve tarihsel özellikleri yansıtan farklı biçimlerde ortaya çıktıklarını fark ettim. Geç sanayileşmiş bir ülke neo-liberal dünya ekonomisine eklemlenirken yaşanan dönüşümün niteliğiyle ilgili, yoksulluk ve sosyal politika alanına odaklanan bir tarih çalışması yapmanın ilginç olacağını düşünmem, özellikle buradan kaynaklanıyor.

BİRİNCİ BÖLÜM

Kapitalist toplumda yoksulluk ve sosyal politika

2007 yılının Mart ayında, İspanya'nın göçmenlerden sorumlu hükümet yetkilileri çetrefil bir sorunla karşılaştılar. Kuzey Kore bandıralı, mürettebatı Gürcülerden oluşan bir gemi, Gine'den hareket ederek İspanya sahillerine ulaşmıştı. Gemide 300 kadar, çoğu Hintli ve Pakistanlı kaçak işçi bulunuyordu. Günümüzün çok kârlı işlerinden biriyle iştigal eden insan tacirleriyle anlaşarak, iş bulma umuduyla İspanya'ya gelmişlerdi. Aynı sene, İspanya buna benzer başka bir olayla karşılaşmış, Fildişi Sahilleri bandıralı ve Rus mürettebatlı bir geminin getirdiği, Bangladeş, Liberya ve Sri Lanka gibi ülkelerin vatandaşı olan 400 kadar işçinin, 23 tanesi hariç tamamını, ülkelerine geri göndermişti.

Haberi konu alan gazete makalesinin yazarı, sadece İspanya'nın değil hemen hemen bütün zengin ülkelerin sık sık karşılaştıkları bu kaçak işçi sorununun, günümüzün yeni yaklaşımlar gerektiren son derece önemli bir insani ve siyasi sorunu olduğuna dikkat çekiyor ve bu bağlamda, Avrupa'nın Hıristiyan köklerinden kopmasını dert edinen Papa XVI. Benedict'in, bunu yapacak yerde, bu gemilere doluşup

insan onuruna yakışır bir hayat aramaya çıkan sefil durumdaki insanları kutsaması gerektiğini savunuyordu.[1]

Bu hikâyede, yoksulluğun küreselleşen dünyamızdaki en tipik tezahürlerinden birini buluyoruz. Buradaki yoksulluğun gerisindeki en önemli unsur, Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerindeki hızlı şehirleşme ve tarımdan kopan nüfusun şehirlerde sanayi ve hizmet sektöründe iş bulma olanaklarının son derece kısıtlı olması. Mike Davis'in, *Planet of Slums* (*Gecekondu Gezegeni*) adlı kitabı, bu gelişmenin sonucunda yoksul ülke şehirlerinde ortaya çıkan yoksullaşma ve sosyal dışlanmanın geniş kitleleri nasıl etkilediğini gösteren en önemli çalışmalardan biri.[2] Bu durumdaki insanlar için, iş ve aş peşinde kendini bir gemiye atıp zengin ülke sahillerine ulaşmanın, uğruna epeyce tehlikenin göze alınabileceği son derece çekici bir hayal oluşturması herhalde hiç şaşırtıcı değil.

Ama bu durumun ve onun karşısında siyasi yetkililerin ve haberi ele alan gazetecinin tavrının, günümüzün küreselleşen dünyasına özgü bir durum olduğunu söyleyemeyiz. Aksine, kapitalizme özgü "modern yoksulluk" olgusunun Avrupa'da ilk ortaya çıktığı 16. yüzyıl ortamı da, özellikle geleneksel tarım toplumlarının geçirdiği değişimlerin yol açtığı bir mekânsal hareketlilikle ve bu hareketlilikle birlikte yer alan belirsizlikler ve huzursuzluklarla tanımlanabilecek bir ortamdı. Bu ortamda yoksulluk, sadece yaşanışıyla değil algılanışıyla da daha önceki toplumlarda görülen yoksulluktan farklıydı.

Bazı insanların, kendi özellikleri, doğal koşullar veya savaş gibi insan eliyle yaratılan sorunlar nedeniyle, geçimlerini sağlamakta, hatta karınlarını doyurmakta güçlük çekme-

1 *International Herald Tribune*, 28 Mart 2007, s. 2.

2 Davis, M. (2006) *Planet of Slums*, Londra: Verso [Türkçesi: *Gecekondu Gezegeni*, çev. Gürol Koca, İstanbul: Metis Yayınları, 2007].

leriyle ilgili bir olgu olarak yoksulluk, tarihin her döneminde, her toplumda rastlanabilen bir olgu. Ama bugün sosyal bir sorun olarak tartıştığımız biçimiyle yoksulluk, 16. yüzyılda Avrupa'da kapitalizmin ortaya çıkışıyla bağlantılı.

Avrupa'nın bin yıllık yoksulluk tarihi üzerine son derece etkileyici bir kitap yazmış olan Geremek, 16. yüzyılda ortaya çıkan bir "yoksulluk artırıcı eğilim"den söz ediyor.[3] Bu eğilim, bir yanıyla, tarımın ticarileşmesine bağlı olarak tarımsal yapıların çözülmesiyle, kırsal alanda geçimlerini sağlayamaz hale gelenlerin şehirlere akın etmeleriyle, talepten kaynaklanan dalgalanmaların etkisi altındaki ulaşım, ticaret ve imalat sektörlerinde sağlanan istihdamın düzensiz niteliğiyle ilgili. Ama yoksulluğun bu gelişmelerin neden olduğu niceliksel artışının ötesinde, yoksulluğa atfedilen anlamın değişmesi de, söz konusu eğilimi tanımlayan unsurlardan biri. Geremek'in deyişiyle, Ortaçağ Avrupası'nın tarımsal medeniyeti içinde, sadece sadakayla geçinen bir kesimin varlığı büyük bir toplumsal rahatsızlık uyandırmıyordu. Aksine, yoksulların belirli bir toplumsal işlevi vardı çünkü onlar zenginlerin sadaka vererek ruhlarının selametini sağlamalarına vesile oluyorlardı. Dilencilik ve sadaka, toplum düzeninin asli bir parçası olarak varoluyordu. Erken modern çağın yoksulluk algısı ise, yoksullara atfedilen toplumsal işlevde bir değişiklik olduğuna işaret ediyordu. Artık yoksulların varlık nedeni zenginlerin ruhsal selameti olmaktan çıkmış, çalışmakla tanımlanmaya başlamıştı. Yani 16. yüzyılda yoksullar "işgücü" haline gelmişti ve kapitalizmin emek merkezli değerler sistemi içinde dilencilik hoş karşılanmıyordu artık. Bir yandan şehirliler bir yerlerden kopup gelmiş çok sayıda mülksüz insanın yarattığı suç, pislik ve bulaşıcı hastalık korkularıyla tedirgin olurken, bir

3 Geremek, B. (1994) *Poverty: A History*, İngilizce'ye çev. A. Kolakowska, Massachusetts: Blackwell.

yandan da erken kapitalizmin değerler dünyası içinde giderek güçlenmeye başlayan bir yoksul çalıştırma gayreti ortaya çıkmıştı.

Doğal olarak, zaman içinde, ekonomik, sosyal ve siyasi değişmelerin etkisiyle yoksullukla mücadele yöntemleri de değişiyordu. Ama yaklaşım paketinin asli öğelerinde ciddi bir değişiklik olduğunu söylemek çok zor. Yoksulluk sorunu tartışılırken, benzer değerler, varolan toplumsal düzeni korumak, meşrulaştırmak veya sorgulamak amacıyla kullanılmışlardır. Ama farklı dönemlerde değerler hiyerarşisinde belirli farklılıklar ortaya çıktığına işaret etmek doğru olabilir.

Varolan düzeni, yani insanı işgücü olarak gören kapitalist düzeni koruma ve meşrulaştırma çabalarının merkezinde, serseriliğin ve dilenciliğin önlenmesi ve yoksulların çalıştırılması gayreti bulunuyordu. 16. yüzyılın "sadaka reformu"[4] çabaları, emek piyasasının gereklerine duyarsız değildiler ama önde gelen amaçları şehirlerin yoksullardan korunmasıydı. Bu dönem, darülaceze benzeri kurumların önem kazandığı ve gücü kuvveti yerinde yoksulların barındırılıp çalıştırıldığı kurumların (*workhouse*) ortaya çıkmaya başladığı bir dönemdi. Bu kurumlar, sadece, hatta öncelikle, üretime değil, disiplin ve terbiyeye önem veriyorlardı. Amaçlanan, yoksullara atfedilen ahlâki çürümüşlük durumunun çalışma yoluyla tedavisiydi. Daha sonra yoksul çalıştırma gayretinin daha sistematik ve ekonomik açıdan daha rasyonel biçimde yürütülmesi gerekliliğini vurgulayan yeni bir yaklaşım güçlendi ve 17. yüzyılın sonunda John Bellars'dan 19. yüzyılın başında Jeremy Bentham'a kadar pek çok düşünür, yoksulların çalıştırıldığı kurumların reformuyla ilgili bir tartışmaya katkıda bulundular. Yoksullar üzerinden nasıl kâr edilebileceği ve her zaman olma-

---

4 *A.g.e.*, s. 142-205.

sa da bazen, yoksulların kendi çıkarlarını da kollayan çalıştırma modellerinin neler olabileceği bu tartışmalara damgasını vurdu.[5] Ama 18. yüzyılın sonunda, Sanayi Devrimi ve onu izleyen serbest piyasa ekonomisi koşulları altında, bu arayışlar artık gerçekçiliğini kaybetmişti. Bu açıdan İngiltere'nin 1834 tarihli Yeni Yoksullar Yasası önemli bir dönüm noktasına gelindiğine işaret ediyordu.

Bu yasanın önemi, o zamana kadar herkesin gerçekliğini kabul ettiği bir olguyu, yani "çalışan yoksul" olgusunu reddetmesiydi. Adam Smith dâhil çoğu 19. yüzyıl öncesi düşünürünün kabul ettiği, hayatını çalışarak kazanmak durumunda olan bir insanın çalışarak elde ettiği gelirin, işlerin düzensizliği veya ücretin düşüklüğü yüzünden, geçimi sağlayamayabileceği gerçeği, 19. yüzyıl liberalleri tarafından reddedildi. Artık çalışan, muhtaçtan kesinlikle ayrılıyor ve toplumun muhtaç durumdakilere karşı sorumluluğu neredeyse tamamen reddediliyordu. 16. yüzyılın sadaka reformu, siyasi yetkililerin yoksul yardımı konusunda aktif bir rol oynaması gerektiğini kabul ediyordu. 19. yüzyılın liberal düşünürleri, sadakayı yeniden bireysel hayırseverlik alanına gönderiyor ve devletin bu işe karışmaması gerektiğini savunuyordu. Yoksulların, sadece hapishane benzeri kurumlara kapatılması ve zaman zaman ölümden beter bir hayatı kabullendikleri ölçüde yardım alabilmeleri öngörülmüştü.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında hayata geçen refah devleti uygulamalarının gerisinde böyle bir tarihsel arka plan bulunuyor. Bu bölümün amacı, bütün bu gelişmeleri belirli bir dönemlendirme çerçevesinde ele alan bir sosyal politika tarihi sunmak değil. Benim asıl vurgulamak istediğim, sosyal politika tarihini tanımlayan süreklilikler, özellikle insanı işgücü olarak gören ve ekonomik rasyonalitenin gereklerini ciddiye

5 Bu konuda bkz. Polanyi, K. (2000) *Büyük Dönüşüm*, Türkçe'ye çev. A. Buğra, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 158-167.

alan bir toplumda, çalışmayan veya çalışarak hayatını kazanamayanların yarattığı huzursuzluğun sürekliliği.

Bu huzursuzluğun kaynağındaki modern yoksulluk, kapitalizme özgü bir sorun olduğu kadar, kapitalist düzenin sorgulanmasına ve bu düzenin ötesine geçmeye yönelik "radikal ihtimallerin"[6] gündeme gelmesine de vesile olan bir sorun olarak ortaya çıkıyor. Yoksulları göz önünden kaldırmak ve yoksulları çalıştırmak gibi birlikte gerçekleştirilmesi çok kolay olmayan iki amaç arasındaki çelişkiyi aşmaya çalışan önlemlerin ötesinde, toplumun yoksullara karşı sorumluluğunun ne olduğu sorusu sorulduğu anda, düzenin sorgulanmaya başlandığı söylenebilir. Bu tür bir sorgulamayı engellemek üzere geliştirilen ideolojik direniş mekanizmaları da, sorgulamanın gündeme getirdiği ihtimaller de kapitalizm tarihinin ayrılmaz birer parçasını oluşturuyor. Yani, yoksulu toplumun hak sahibi bir ferdi olarak ele alan ve onun topluma katılabilmesinin koşullarını arayan yaklaşımlar da, bu tarihi biçimlendiren önemli birer unsur olarak ortaya çıkıyor. Bunu, yoksulu işgücü olarak gören yaklaşımların tartışıldığı birinci alt bölümü izleyen ikinci alt bölümde ele alacağım. Üçüncü alt bölümde ise, 19. yüzyıl piyasa ekonomisi içinde yer alan kopuşu tartışacağım. Burada özellikle üzerinde duracağım nokta, 19. yüzyıl ekonomik liberalizminin, devlet müdahalesini reddederken, piyasanın serbest işleyişini destekleyen önemli bir unsur olarak hayırseverliği gündeme getirmiş olması. Başka bir deyişle, ekonomiyi piyasaya indirgeyen bir yaklaşımın siyaset karşıtı tavrının hayırseverlikten alınan destekle biçimlenmiş oluşunun altını çizeceğim. Dördüncü alt bölümdeki refah devleti uygulamaları ve onların günümü-

---

6 Ashcraft, R. (1995) "Lockean Ideas, Poverty, and the Development of Liberal Political Theory", J. Brewer ve S. Staves (der.), *Early Modern Conceptions of Property* içinde, New York ve Londra: Routledge.

zün neo-liberal ortamında aldıkları biçimle ilgili tartışmada, hem 19. yüzyıl ideolojik ortamının günümüzdeki izdüşümlerine hem de bu ortama tam bir geri dönüşün pek de mümkün görünmediğine değineceğim.

İlk dört alt bölüm, Avrupa kapitalizminin tarihiyle ilgili. Geç sanayileşen çevre ülkelerinin durumu ise doğal olarak bundan epeyce farklı. Ama bu farklılığa rağmen, Avrupa'daki yoksulluk tartışmalarının tarihi, hızlı bir şehirleşme ortamında küresel kapitalizme eklemlenerek ciddi bir ekonomik, siyasi ve sosyal dönüşüm geçiren çevre ülkelerinde olup biteni anlamamıza yardımcı olabilecek nitelikte. Bunu söylerken, kurumsal dönüşümün çizgisel bir tarih anlayışıyla ele alınabileceğini savunmuyorum. Ama insan toplumlarının geçirdiği benzer yapısal değişimlerin, benzer sorunlara yol açtığını düşünüyorum. Bu sorunlar karşısında ne tür kurumsal arayışların ortaya çıkacağı ve yeni kurumların oluşmasında tarihsel arka planın ne ölçüde önem taşıyacağı da, son alt bölümde tartışılacak.

İşgücü olarak yoksul

John Locke'un 17 yüzyılda mülkiyet üzerine yazdıklarının başlangıcında şu soru yer alıyor: Tanrı dünyayı Âdem'e ve onun soyundan gelenlere verdiğine göre, yani dünya insan neslinin ortak mülkü olduğuna göre, nasıl oluyor da bu mülkün parçaları bazı insanların özel mülkiyeti haline geliyor? Sorunun cevabı şöyle:

> Dünya ve bütün insandan daha aşağı yaratıklar insanın ortak mülküdür, ama insan kendi kendisinin sahibidir. Kendi üstünde ondan başka kimsenin mülkiyet hakkı yoktur. Bedeninin emeği, elinin işi, tam olarak onundur. Böylece doğanın verdiklerinden neyi kendi emeğiyle karıştırır ve ken-

> dinin olana katarsa, onu kendi mülkiyeti haline getirir. Doğanın ortak halde bıraktığından neyi alır ve ona kendi emeğiyle bir şey eklerse, onu başkalarının üzerinde ortak olarak hak sahibi oldukları şeylerin dışına çıkarmış olur. Bu emek, emekçinin tartışılmaz mülkü olduğuna göre, ondan başka hiç kimse bir tarihte (doğadan alınıp) ona eklenmiş olan şey üzerinde hak sahibi değildir...[7]

Mülkiyeti emekten yola çıkarak açıklayan ve meşrulaştıran bu yaklaşımın ve daha sonraki yüzyıllarda onu benimseyen iktisatçıların en sistematik eleştirisini Marx'ın yazdıklarında buluyoruz. Bu eleştiri, Marx'ın sermayeyi yani "kapital"i, oradan hareketle de kapitalizmi nasıl tanımladığını çok net bir biçimde ortaya koyması açısından da önemli. Marx'ın analizi, Locke'un ve genelde politik iktisatçıların aksine, emekle değil mülkiyetle başlar ve mülkiyeti toplumsal bir olgu olarak ele alır. Mülkiyetin ortaya çıkışında emek yoktur, çalışan insanın mülkiyetten kopuşu kapitalist emek sürecini tanımlar. Yani mülkiyet veya mülksüzleşme bağımsız değişkendir.

Aynı şekilde, sermayeyi tanımlayan da bu mülksüzleşme sürecidir. Sermaye "emek tarafından üretilen birikmiş değer" *değildir*. Marx'ın deyişiyle:

> [Sermayenin] yeni emeğin (üretimin) aracı olarak kullanılan birikmiş (realize edilmiş) emek (doğrusu *nesnelleşmiş* emek) olduğu söylenirse, sermayenin sadece maddesi belirlenmiş olur; sermayeyi sermaye yapan özgül biçimsel belirleme hesaba katılmamış olur. Bunun sermaye = üretim aracı demekten öte hiçbir anlamı yoktur, çünkü alet ya da üretim aracı olarak kullanılabilmesi için, en geniş anlam-

---

7 Locke, J. (1963) *Two Treatises of Government*, New York: Cambridge University Press, Mentor, New American Library baskısı, the Second Treatise, s. 328-9. Cümlenin gerisi de oldukça ilginç, ama ben alıntıyı daha ilerde tamamlayacağım.

> da her nesnenin, sözgelimi taş gibi doğrudan doğruya doğadan sağlanan bir nesne de dâhil olmak üzere, önce bir çeşit faaliyetle elde edilmiş olması zorunludur. Böyle olunca sermaye her toplum biçiminde varolmuş, yani tarih dışı bir şey olmaktadır. ... *Sermaye bir nesne olarak kavranmaktadır, bir ilişki olarak değil.*[8]

Marx'ın tarihsel bir olgu olarak sermaye tanımı ise, tam da sermayenin bir nesne değil bir ilişki olduğunu vurgular. Sermaye ne üretim araçlarına ne de ilk doğuş anında aldığı biçim olan parasal servete indirgenebilir:

> Sermayenin, doğuş anında paradan ve dolayısıyla parasal servetten yola çıktığını ve bunun sermaye kavramının bir öğesi olduğunu gördük... ama bu servetin özgür emeği satın alabileceği koşullar ancak emek kendi nesnel varoluş koşullarından, tarihsel süreçler içinde kopartıldığı zaman söz konusu olabilir.[9]

Paranın ve üretim araçlarının sermaye haline gelmelerini ve kapitalizmin doğuşunu tanımlayan, özgür emeğin ortaya çıkma sürecidir. Bu bir *mülksüzleşme*, *mülkiyetten koparılma* sürecidir. Farklı kapitalizm öncesi toplumların hepsinde, farklı biçimlerde de olsa, işçi "üretimin nesnel koşullarından" kopmuş değildir. Bu toplumların bazılarında toprak, üreticilerin kendi varlıklarının bir uzantısı olarak gördükleri bir şeydir; zanaatkârların kullandıkları aletler onlarla et-tırnak gibi birlikte varolurlar. Kölenin ya da serfin kendisi, bir üretim aracı olarak varolur, dolayısıyla üretici faaliyetin nesnel araçlarından ayrılmış değildir. Eme-

---

8 Marx, K. (1979) *Grundrisse: Ekonomi Politiğin Eleştirisi için Ön Çalışma*, çev. S. Nişanyan, İstanbul: Birikim Yayınları, s. 325-6 [Marx, K. (1973) *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*, New York: Vintage Books, s. 257-8].

9 *A.g.e.*, s. 573 [Marx (1973), s. 505].

ğin nesnel koşullarının emekle birlikte varolduğu bütün bu farklı durumlardaki çözülme, özgür emeğin ortaya çıkışını tanımlar:

> Örneğin, İngiliz büyük toprak sahipleri, toprağın artı-ürününü kendileriyle birlikte tüketen *retainer*'larına yol verip, bunların kiracıları da küçük barakacıları vb. defettiğinde, her şeyden önce bir canlı emek-gücü kitlesi *emek piyasasına* sürülmüş oldu. Bu kitle, iki anlamda özgürdü: hem eski himaye, ya da tâbiyet ve hizmet ilişkilerinden, hem de her türlü mal ve mülkten, her türlü nesnel, maddi varoluş biçiminden, her türlü *mülkiyetten kurtulmuş ve özgür*, tek geçim kaynağı olarak çalışma yeteneklerini, emek güçlerini satmaya ya da dilenciliğe, serseriliğe ve soyguna terk edilmiş bir kitle. Bunların önce ikinci yolu denediklerini, ama zindan, pranga ve kırbaç zoruyla buradan emek pazarına giden yola sokulduklarını tarih belgeliyor.[10]

Özgür emek, başka birine tâbi olmamak anlamında özgürdür. Ama özgür emek kavramının Marx'ın kapitalizm analizinin merkezindeki yeri, bu olumlu anlamın ötesinde tanımlanır. Özgür emek, mülkiyetten kopmuştur. Yani, çalışanın üretimin nesnel koşullarından ayrılmış, nesnelliğini kaybetmiş, soyut emek haline gelmiş durumudur. Bu durum, çalışan açısından, birbirine bağlı iki anlam taşır. Nesnelliğini kaybederek soyut emek haline gelmek, toplumsallığını kaybetmek, artık toplumun, onun belirli bir yerinde duran bir parçası olarak tanımlanmamaktır. Bu toplumdan soyutlanma, soyut emeğin sahibine belirli bir seçim alanı tanır: Piyasa koşullarında bulabildiği işi kabul etmek ya da dilenciliğe veya soygunculuğa mahkûm olmak. "Piyasa koşullarında bulabildiği işi kabul etmek" seçiminin, "özgürleşen" işçi kitlesi tarafından nasıl algılandığını, yukarı-

10 *A.g.e.*, s. 576-7 [Marx (1973), s. 507].

daki alıntının son cümlesi açıklıyor. Bu algılama karşısında alınan önlemlerin niteliğini görmek açısından, hırsızlığın ölümle cezalandırıldığı 16. yüzyılda sadece VIII. Henry'nin iktidarı sırasında 12.000 hırsızın idam edildiğini hatırlamak anlamlı olabilir.[11]

Bu, İngiltere'de toprak çitleme hareketinin hızlandığı, özellikle yün sanayinin tarım arazilerinin ve yoksulların hayatlarını idame ettirmelerinde çok önemli bir rol oynayan ortak alanların koyun otlatılan meralara dönüştüğü bir dönemdi. İngiltere'deki tarımsal dönüşüm özellikle önemli olmakla birlikte, tarımdaki ilişkiler Avrupa'nın pek çok bölgesinde benzer gelişmeler geçiriyor ve insanlar topraktan kopup yollara dökülüyorlardı. 15. ve 16. yüzyıllarda görülen nüfus artışı da, en azından bazı yerlerde, bu yönde bir etki yapıyordu. De Maddalena, 1500-1750 yılları arasında kırsal Avrupa'nın durumu üzerine yazdığı klasik makalesinde, tarımsal yapıların gösterdiği farklılıklar üzerinde durmakla beraber, varlıklı kesimlerin topraklarını büyütmek için giriştikleri çabaların, özellikle Batı Avrupa'da, toprağın ticarileşmesi ve çitlemeler kanalıyla yoksul köylülerin geçim olanaklarında yol açtığı değişmeye de dikkat çekiyor.[12] Aynı süreçlerin İspanya'da da küçük köylülerin topraklarını kaybetmesiyle sonuçlandığını söylüyor. 17 yüzyılda Avrupa'nın hemen hemen tamamında görülen verimlilik azalışının ise, köylülüğün durumunda iyice ciddi bir bozulmaya yol açtığına işaret ediyor. De Maddalena'nın konumuzla ilgili önemli bir gözlemi de, ekonomik koşullardaki herhangi bir olumsuz değişmenin her zaman kırsal alanda yaşayanları şehirlilerden daha çok etkilediği ve zaten ge-

---

11 O'Hagan, J. (1910) "Introduction", T. Moore, *Utopia and the Dialogue on Comfort* içinde, Londra ve Toronto: Everyman's Library, s. 576-7.

12 De Maddalena, A. (1974) "Rural Europe 1500-1750", İngilizce'ye çev. M. Grindrod, (der.), C. M. Cipolla, *The Fontana Economic History of Europe: The Sixteenth and Seventeenth Centuries* içinde, Glasgow: Collins/Fontana Books.

çim sınırında yaşayan yoksul köylülerin geçim olanaklarını tamamen kaybetmelerine sebep olduğu. Yani yoksulluk köylüleri şehirlilerden daha ciddi bir biçimde etkiliyor ve zor ekonomik koşullar altında şehirler, açlıktan kurtulma ihtimalinin daha yüksek olmasından kaynaklanan bir çekicilik kazanıyordu.

Tabiatıyla çok da güvenilir olmayan istatistiksel tahminlere göre, 16. yüzyılda Batı Avrupa şehirleri hâlâ toplam nüfusun küçük bir kısmını, ortalama yüzde 7,8 kadarını barındırıyordu. Bu oran, 1800'de yüzde 10,6'ya, 1890'da da yüzde 31,3'e çıkacaktı. Bazı ülkelerde şehirleşme hızı 16. yüzyılda ciddi bir biçimde artmıştı. Mesela Hollanda'da 1500 yılında yüzde 15,8 olan şehirleşme oranı 1600'da yüzde 24,3'ü bulmuştu. Bu dönemdeki artış özellikle Portekiz ve İspanya'da çok fazlaydı. Şehirleşme oranı Portekiz'de yüzde 3'ten yüzde 14,1'e, İspanya'da yüzde 6,1'den yüzde 11,4'e çıkmıştı.[13]

Erken kapitalist dönemin sosyoekonomik yapısı içinde belki de asıl bakılması gereken önemli şehirlerin durumuydu. Bu açıdan bazı şehirlerin nüfusunun yüzyıl boyunca iki kattan daha fazla arttığını dikkate almak önemli. 1500 ve 1600 arasında, Londra'nın nüfusu 40.000'den 200.000'e, Paris'inki 100.000'den 220.000'e, Lizbon'unki 30.000'den 100.000'e, Palermo ve Roma'nınki ise 55.000'den 105.000'e çıkmıştı. 1600 yılında nüfusu 100.000'in altında olan bazı şehirlerdeki nüfus artışı da etkileyiciydi: Sevil'in nüfusu 25.000'den 90.000'e, Amsterdam'ınki 14.000'den 65.000'e çıkmış, Madrid yüzyılın başında ortada bile yokken 1600'de 49.000 nüfuslu bir şehir olmuştu.[14]

Bu gelişmelerle Sanayi Devrimi arasında en az iki yüzyıl olmasına rağmen, dokumacılık, liman işçiliği, matbaacılık

---

13 Maddison, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD Development Centre, Tablo B-14, s. 248.

14 *A.g.e.*, s. Tablo 2-3, s. 54.

gibi alanlarda istihdam edilen işçilerin sayısı hiç de önemsiz değildi. Mesela Venedik'te bez ve ipek sanayiinde çalışanlarla liman işçilerinin, aileleriyle birlikte, 140.000 kişilik şehir nüfusunun beşte birini oluşturdukları söyleniyor, önemli miktardaki matbaa işçisinin sayısı ise bilinmiyordu. Bu arada şehirlerdeki istihdam olanakları hızla arttığı ve bu artışın, en büyük ve en hızla büyüyen şehirler kadar, hatta onlardan ziyade, daha ufak ölçekli şehirlerde gerçekleştiği görülüyordu. Mesela Manchester'da yün, Lyon'da ipek sanayii büyük ölçüde ihracata yönelik üretim yapmaya başlamıştı ve bu sektörlerde çalışan işçiler artık şehir nüfusunun azımsanmayacak bir bölümünü oluşturuyordu. Lyon ipek sanayii, 1530'larda 12.000 işçi istihdam ediyordu ve bu, şehir nüfusunun beşte birine eşitti. 1400'lerde 2500 nüfuslu bir Flaman şehri olan Hondshoote, bütün Avrupa'da talep bulan ucuz bir bez imalatına başladıktan sonra hızla büyümüş ve nüfusu 1560'ta 15.000'e ulaşmıştı.[15]

Ama şehirdeki işler tarımdan kopan nüfusun tamamını masedebilecek nitelikte olmadığı, talep dalgalanmalarının yol açtığı işsizlik durumları yaygın olduğu ve ücretler çoğu zaman geçim sınırının altında kaldığı için, yoksulluk şehir hayatının sürekli huzursuzluk yaratan ayrılmaz bir parçasıydı. Lyon, 1529'da yoksul kitlelerin ambarları yağmaladığı bir ayaklanmaya, 1530'da da silahlı bir işçi eylemine sahne olmuş, 1531'de aç köylüler şehri neredeyse istila etmişlerdi.[16]

Emek piyasasına giden yol hiçbir anlamda düz bir yol değildi. Avrupa kapitalizminin sosyal politika alanındaki düşünce tarihi, bunu gösteren örneklerle dolu. Bu örnekler, insanın mülksüzleşerek toplumsal niteliğini kaybetmesiy-

15 Geremek (1994), s. 115. Ayrıca bkz. Fox-Piven, F. ve A. Cloward (1993) *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*, New York: Vintage Books, s. 3-42.

16 *A.g.e.*, s. 10.

le soyut emek olarak istihdam edilmesi arasındaki sürecin ne kısa, ne otomatik, ne de bir noktada tamamlanıp biten bir süreç olmadığını gösteriyor. İşgücü olarak tanımlanan ama çalışma hayatının dışında kalanların yarattığı huzursuzluğun belki de en net yansımasını yoksullarla ilgili istatistik toplama çabalarında ve toplanan istatistiklerin niteliğinde buluyoruz. Geremek'e göre Avrupa'daki ilk istatistik çalışmalarını oluşturan yoksullukla ilgili istatistik veriler arasında şunları görebiliyoruz: 16. yüzyılın ortasında, Lyon şehir nüfusunun yüzde 10'u yardımla yaşıyordu ve yoksulları barındıran darülaceze tipi kurumun nüfusu kısa sürede üç kat artmıştı.[17] Yine 16. yüzyılda Nurenberg şehrinde yaşayanların üçte biri farklı kaynaklardan yardım alarak yaşamaktaydı. 17 yüzyılda İngiltere nüfusunun yüzde 24'ü serseriler ve dilencilerden oluşuyordu ve çalışanların çoğu kazandıklarıyla geçinemiyordu; nüfusun toplam yüzde 46'sının yoksulluk sınırının altında veya o sınıra yakın olduğu söyleniyordu. 17. yüzyıl Fransası'nda dilencilerin sayısı nüfusun yüzde 10'u kadardı ve nüfusun üçte birinin dilencilik sınırında olduğu tahmin ediliyordu.[18] Yani yoksulluk, kesinlikle marjinal bir kesimi ilgilendiren tâli bir sorun değildi.

Başka bir deyişle, istisnai olan, hayatını çalışarak kazanması beklenen "özgür emeğin" iş bulamaması, bulduğu işi kaybetmesi, ya da kazandığı parayla geçinememesi değil, geçimini sağlamaya yetecek düzenli bir iş bulmasıydı. Ama bu durumun, mülksüz insanın toplumdaki asli işlevinin çalışmak olduğu yönündeki inancı sarstığı söylenemez. Bu inanç doğrultusunda, çalışmayan yoksul 16. yüzyıldan günümüze kadar tehlikeli bir yabancı olarak görüldü. Aç köylüleri şehir kapısından içeri sokmamaya çalışan şehirlilerin bu yak-

17 *A.g.e.*, s. 11.

18 Geremek (1994), s. 114-119.

laşımının izlerini, İngilizce ve Fransızca'da "kötü kişi", "yaramaz adam", "habis", "hain", "sefil", "çirkin" gibi anlamlar taşıyan "villain/vilain" sözcüğünün, köylü sözcüğünden türemiş olmasında görebiliyoruz.

Aç köylüleri şehre sokmama, şehirdeki serseri ve dilencileri şehir dışına sürme çabaları gerçekten çok yoğundu. Yüzyıllardır sadaka vermenin iyi bir Hıristiyan'ın asli görevi olduğu fikrinin benimsenmiş olduğu Avrupa'da, artık dilencilere hem kutsal düzeni hem de kamu düzenini bozan ahlâki ve siyasi bir tehlike olarak bakılıyordu. Bu algılama değişikliği, sadece Weberyen bir yaklaşımla kapitalizmle Protestan ahlâkı arasındaki ilişkiye gönderme yaparak açıklanacak bir şey değildi. Nitekim Katolik dünyanın merkezinde, Roma'da, Papa IV. Pius 1561'de yayınladığı bir bildirgede, Roma sokaklarında dilenenlere kesinlikle sadaka verilmemesi ve bunların ciddi biçimde cezalandırılması gerektiğini duyuruyordu. 1587'de Papa V. Sixtus, serseri ve dilencilerin sebep oldukları huzursuzluğu daha da güçlü bir şekilde dile getiriyor ve bunların namuslarıyla çalışmaktan kaçmak için ne tür hile ve desiseye başvurabildiklerini uzun uzun anlatıyordu. Dilenciliğin kesinlikle yasak olduğu bir kere daha vurgulanıyordu.[19]

Hem Katolikler hem de Protestanlar sorunun serserilere ve dilencilere karşı polisiye tedbirler alarak çözülemeyeceğinin farkındaydılar. Dolayısıyla bir "sadaka reformu"nun gerekliliği gündeme gelmişti. Reform tartışmalarına yapılan katkılar arasında İspanyol hümanisti Juan Luis Vives'in 1526'da Bruges şehri belediye başkanına sunduğu *De Subventione Pauperum*'un (Yoksul Yardımı Üzerine) özel bir tavır ortaya koyan ilk metinlerden biri olduğu söyleniyor.[20]

---

19 *A.g.e.*, s. 213-4.

20 Vives, Juan Luis (1999) *On Assistance to the Poor*, İngilizce'ye çev. A. Tobriner, Toronto: University of Toronto Press. Özellikle bkz. Tobriner, A. "Introduc-

Burada Vives, dilenciliğin kötülüğü, çalışma ve çalıştırma temalarını vurguluyordu. Ama aynı zamanda, bundan sonraki alt bölümde daha ayrıntılı tartışacağım gibi, siyasi yetkililere yoksullarla ilgili sorumluluklarını hatırlatıyor ve yoksullukla ilgili tartışmayı bir sistem sorgulamasına uzatıyordu.

Sadaka reformunun başlangıç noktasında, zaten, geleneksel sadakadan resmî bir yardım anlayışına geçilmesi gerektiği fikri vardı. Şehirlerin gerçekten çalışamayacak durumda olanları darülaceze benzeri yerlerde barındırmaları ve bakmaları gerektiği konusunda fikir ayrılığına rastlanmıyor ve bu yönde önlemler alınıyordu. Bunun yanı sıra, işsiz güçsüzleri de belirli yerlerde toplamak ve çalıştırmak da tartışılıyordu. Bu, çekici ama zor bir uygulama olarak ortaya çıkıyordu. Önce, bu insanlar kapatılmamak için ellerinden geleni yapıyorlardı. 1581'de Roma dilencilerinin aralarında ciddi bir para toplayıp Papa'ya rüşvet vererek "dilenme hak ve özgürlüklerini" muhafaza etmeye çalıştıkları yolunda bir dedikodu çıkmıştı.[21] İngiltere'de yoksulları hem barındırmaya hem de çalıştırmaya yönelik işlevleri olan Bridewell kurumuna kapatılanlar sürekli kaçıyor, yakalananlar da tekrar geri getiriliyordu. 1602'de buradaki işsizlerden biri, kırk kere yakalanıp geri getirildiğini itiraf etmişti. Aynı yerde dokuz yaşında bir çocuk kuruma son getirilişinin onuncusu olduğunu söylemişti.[22] Kısacası yoksullar konuldukları yerde durmuyorlardı.

Ayrıca kimin iş buldukça çalıştığı kimin tam anlamıyla serseri olduğu da belli değildi. Yoksulların tecridi bu yüzden de zordu ve tecrit konusuna şehirli zanaatkârlar ve

---

tion and Commentary", Vives (1999) içinde, 3-29. Ayrıca Geremek (1994), s. 186-191 ve Vanderborght Y. ve P. van Parijs (2005) *L'allocation universelle*, Paris: Découverte, s. 7-8.

21 Geremek (1994), s. 214.

22 *A.g.e.*, s. 218.

tüccarlar da her zaman pek sıcak bakmıyorlardı. Burada, bir yandan sadakayla ilgili geleneksel yaklaşımlar devreye girerek tecrit önlemlerinin gaddarlığına karşı tavır almaya yol açıyor, bir yandan da zanaatkârlar yoksulların çalıştırıldığı kurumlara kapatılanların ucuz emeğinin yaratabileceği rekabetten tedirgin oluyorlardı.[23] Ayrıca tüccarlar yoksulları mekânda tecrit etmenin emek arzı üzerindeki etkisinin dikkatle değerlendirilmesinden yanaydılar ve bu tür bir uygulamanın kendilerine yansıyacak idari masraflarından da çekinebiliyorlardı. Mesela, 1525'te Paris Parlamentosu, yoksullara ilişkin, onları şehir dışına sürmek gibi bir önlemi de içeren bir tartışmaya giriştiği zaman, şehrin yerel yönetimi içinde hâkim konumda bulunan tüccar temsilcisi buna derhal karşı çıkmıştı. Roen'de 1542 yılında yoksulluk sorununun tartışıldığı bir toplantıda, emek piyasasının gerekleri, özellikle üzerinde durulan bir konuydu.[24]

17. yüzyılda bir yandan yoksulların çalıştırıldığı kurumlar yaygınlaşırken bir yandan da bu tartışmalar sürüyordu. 17. yüzyılın sonunda, bu kurumların kârlı işletmeler olmaları gerektiği savunulmaya başlandı ve tartışma yeni bir nitelik kazandı. Aslında 17 yüzyılda yoksulluk tartışmaları daha geniş bir anlamda da değişmeye başlamış, 16. yüzyıldan 17 yüzyılın ikinci yarısına kadar geçen dönemde nispeten geri planda duran iki unsur önem kazanmıştı. Bu unsurlardan biri, yoksul yardımının mali yüküyle ilgili kaygılardı. İkincisi, giderek daha ticari bir nitelik kazanan toplumlarda, emeği ziyan edilmemesi gereken bir üretim faktörü olarak değerlendiren yaklaşımlar belirginleşmişti. Bu gelişmeleri ele alan Karl Polanyi ve Richard Ashcraft gibi düşünürlerin, 17. yüzyılın ikinci yarısında başlayan yoksulluk tartışmala-

---

23 *A.g.e.*, s. 226.

24 *A.g.e.*, s. 155.

rıyla daha önceki yüzyılın tartışmaları arasındaki süreklilikleri biraz göz ardı ettikleri söylenebilir.[25] Yine de vurgularda bir değişme olduğu açık.

Mesela, Kral III. William, 1689'da İngiltere parlamentosunda yaptığı bir konuşmada, yoksulların çalıştırıldığı kurumların sayısını artırmak gerektiğinden söz etmiş ve görüşünü bu kurumların sadece yoksul yardımı açısından değil imalat sanayi ürünlerinin artışı için de elzem olduğu fikrine dayandırmıştı.[26] Ulusun zenginliğini artırmanın yolunun daha çok emek kullanımından geçtiği, merkantilist iktisat düşüncesinin merkezinde yer alıyor ve yoksulları çalıştırarak para kazanmak fikri giderek daha çekici hale geliyordu. Bu fikir etrafında geliştirilen kurumsal tahayyül, işverene işçi sağlamayı amaçlayan kurumlar (*labour exchanges*) kurmaktan, dönemin ünlü düşünürü John Bellars'ın "sanayi dayanışması grupları"na (*Colleges of Industry*) kadar uzanıyordu.[27] Bu arada İngiltere'de yoksul çalıştıran kurumlarla ilgili 1723 tarihli yasa, bu kurumların artmasını teşvik ediyor ve bazı yörelerde ucuz emek arzından yararlanmak isteyen imalatçıların bunların inşası ve/veya işletilmesinde rol almalarına zemin hazırlıyordu.[28]

Bu projelerden bazıları sadece yoksullar üzerinden kâr etmek ve ulusun zenginliğini artırmak amacına yönelikti. Diğerleri, mesela Bellars'ınki, çalışanların çıkarlarını da dikkate alıyor ve işçinin kendi emeğinin ürününün sağladığı kârdan kendisinin de yararlanabilmesinin koşullarını oluşturmaya çalışıyordu. Önemli bir ortak nokta ise, emeğin temel değer unsuru, insanın da, temelde, işgücü olarak görülme-

25 Polanyi (2000), s. 158-167; Ascraft (1995).

26 *A.g.e.*, s. 48.

27 Polanyi (2000), s. 158-167.

28 Ashcraft (1995). Dönemle ilgili olarak, ayrıca bkz. Taylor, G. (1969) *The Problem of Poverty 1660-1834*, Londra: Longman.

siydi. Ayrıca projelerin tamamı emek piyasasına ciddi müdahale içeren projelerdi. Henüz kendi kurallarına göre işleyen piyasanın insan sorunlarının tamamına çözüm getirebileceği fikri meydanda yoktu.

Ayrıca, yoksullara yönelik yardım ve istihdam projelerinin içerdiği bazı sorunlar, ulusal bir emek piyasasının oluşmasını engelleyici nitelikteydi. 16. yüzyılın ikinci yarısından 19. yüzyıla uzanan dönemin yoksullarla ilgili önemli sorunlarından biri de, yoksul yardımının maliyetiydi ve bu maliyet yoksul çalıştırarak karşılanabilecek bir maliyet değildi. Ayrıca yardım yerel olarak uygulandığı için, bu alanda başarılı bölgeler yoksul akınına uğramaktan kurtulamıyordu. Dolayısıyla yardımlar, yörenin yerlisi olmasalar bile en azından bir süre orada yaşamış olanlarla sınırlama çabalarıyla birlikte yer alıyordu. İngiltere'nin 1661 tarihli İskân Yasası bu sorunlara cevap vermek üzere alınmış en sistematik önlemlerden biriydi. Ama bu tür "yabancı" yoksulu dışlama önlemleri, işgücü arzını kısıtlama tehlikesini de birlikte getiriyor ve zaman zaman sanayi ve ticaretle uğraşan kesimin tepkisini çekiyordu. İngiltere'de İskân Yasasına karşı yöneltilen eleştiriler, sanayileşme ilerledikçe güçlendi ve 1795'te yasa kaldırıldı.

Her ne kadar kendi kurallarına göre işleyen piyasa fikri yoksullukla mücadele alanında etkili değilse de, emek arzını kâr amacıyla manipüle etmeye kalkışmanın sorunlarını görenler vardı. Bu açıdan, *Robinson Crusoe* ve *Moll Flanders* romanlarının yazarı Daniel Defoe'nun 1704 tarihli bir risalesi bana özellikle önemli geliyor. Bu kısa risalenin uzun adı şöyle: *Sadaka vermek hayırseverlik değildir ve yoksulları istihdam etmek ulusa zarardır.*[29] Burada yürütülen man-

---

29 Defoe, D. (1704) *Giving Alms, No Charity and Employing the Poor a Grievance to the Nation*, Londra: Booksellers of London and Westminster (reprinted by S.R. Publishers Limited Johnson Reprint Corporation of New York).

tık tam bir arz talep analizine dayanıyor. Bu analiz doğrultusunda Defoe, önce, İngiltere'de bir emek arzı fazlası olmadığını, çünkü ülkede geçerli olan ücretler genel düzeyinin her yerden daha yüksek olduğunu söylüyor. Dolayısıyla yoksulluk sorununun kaynağını işsizlikte değil başka yerde aramak gerekir. Bu başka yer, Defoe'ya göre, yoksulların ahlâksızlığıdır. Daha doğrusu, yoksulların "tembellik", "gurur" ve "lüks tüketim merakı" yüzünden verilen işi beğenmemeleri, aylaklığı çalışmaya tercih etmeleri, ellerine geçen parayı kötü alışkanlıklarını tatmin etmek üzere saçıp savurmaları yüzünden, ortaya, herkesi meşgul eden, parlamentonun işi gücü bırakıp bu ahlâk düşkünlerinin dertlerine çare bulmak üzere yasalar yapmasına yol açan bir yoksulluk sorunu çıkmıştır.

Defoe'nun risalesi, özellikle bu pervasız yoksul suçlama biçimi yüzünden meşhur olmuştur. Ama burada Defoe'nun yine arz-talep analizini kullanarak söylediği başka bir şey daha var: Yoksulları çalıştırmak üzere kurumlar oluşturup projeler üretmek beyhude bir çabadır çünkü emek talebinin ne olduğu bellidir. Üretimin gerekleri doğrultusunda zaten işçi istihdam edilmektedir. Bir sosyal yardım politikasının parçası olarak yoksulları çalıştırmak başka birinin işini elinden almaktan başka bir işe yaramaz. Yaklaşım, başarılı göründüğü durumlarda bile, bir kişiyi çalıştırırken birini işsiz bırakır.

Bu fikrin, ne mantıksız ne de yoksul düşmanı bir fikir olduğu söylenebilir. Belki de, risalenin abartılmış sinizminin yansıttığı şey, sadece dönemin insan anlayışıyla Defoe'nunki arasındaki uçurumdu. Bunu, özellikle Defoe'nun *Moll Flanders*'in yazarı olduğunu hatırlayarak yazıyorum.[30] *Moll Flanders*, 16. yüzyılda İspanya'da ortaya çıkan ve 1554'te yayınlanan *Lazarillo de Torres*'ten başlayarak, 1748'te ya-

30 Defoe, D. (2004) *Moll Flanders*, çev. Nazan Arıbaş, İstanbul: İletişim Yayınları.

yınlanan *Roderick Random*'a kadar pek çok parlak örnek vermiş olan Pikaresk roman türünün son örneklerinden biridir.[31] Pikaresk roman, insanların artık dengeli bir toplum düzeninin yeri belli unsurları olmaktan çıktıkları, kopuktan, başıbozuktan, işsiz güçsüzden geçilmeyen kaotik bir ortama ayak uydurmaya çalışan bir kahramanın maceralarını hikâye eden bir türdür. Gerçekçi romanın tematik anlatısı yerine, kahramanın başına gelen maceralara dayanan, toplumsal ortamın temasız karmaşasına uygun epizodik bir anlatı biçimi vardır. Bu kahramanlardan biri olan Moll Flanders, okuyucunun karşısına bir yardım kurumunda büyütülmüş kimsesiz bir küçük kız olarak çıkar. Sekiz yaşındadır ve o yaşa gelen diğer kimsesizler gibi bir ailenin hizmetine verilmemek için yeri göğü inletir. İstediği hizmetçi değil "hanım" olmaktır. Roman boyunca bir sürü inanılmaz macera yaşayıp bir sürü ahlâksız işe bulaştıktan, zekâsı, güzelliği ve tabii talihli oluşu sayesinde ipten kazıktan kurtulduktan sonra, sonunda geçekten hanım olur. Bu tamamen ahlâksız ama son derece sevimli kahramanın, yaratıcısı olan Defoe tarafından, döneminin akıllarını adam çalıştırmaya takmış ahlâkçılarının "işgücü olarak insan" anlayışının karşısına koyduğu insan tipi olduğunu düşünmek, bana çok aykırı gelmiyor.

Ama Defoe'nun risalesinde, yoksullukla ilgili, çok su yüzüne çıkmayan bir sezgi ve endişe daha vardır. Daha önce söylediğim gibi, Defoe yoksulluğun işsizlikle ilgisi olmadığını savunur. Ama üretim teknolojisindeki gelişmelerin emek tasarruf eden bir nitelik taşıma eğiliminde olduklarının farkındadır. Dokuma tezgâhının daha önce yoksul bir kadının sekiz on gün çalışarak ürettiğini bir günde üretiyor olması-

---

31 Pikaresk roman türünü toplumsal bağlamı içinde inceleyen bir çalışma için bkz. Miller, S. (1967) *The Picaresque Novel*, Cleveland ve Londra: The Press of Case Western University.

nı can sıkıcı bulur. Bu İngiltere için kötüdür, çünkü "yoksul istihdamını azaltır, elleri işten koparır ve kol gücümüzün istihdamımızdan daha fazla olmasına yol açar ki bugünkü durum bu değildir" Defoe "bugünkü durum bu değildir" dese de, teknolojik işsizliğin gölgesi daha o zamandan sanayi sektörünün üstüne düşmüştür.

Defoe ne derse desin, 18. yüzyıl yoksulların çalıştırıldığı kurumların İngiltere'ye ve kıta Avrupası'na yayıldığı bir dönem oldu. Yüzyılın sonunda velut bir sosyal projeci olan Bentham hâlâ bu alanda "Panopticon planı" gibi projeler geliştirmeydi. Ama 18. yüzyılın sonunda bu tip kurumsal çözümlerle yoksulluk sorunuyla başedilebileceği fikri geçerliliğini kaybetmiş gibi görünüyordu. Bu fikir geçerliliğini kaybetmişti, ama yoksulluk hâlâ siyasi yetkililerin sorumluluk alanına giren bir sorun olarak görülüyordu. Bunun yanı sıra, 18. yüzyılın sonunda Adam Smith dâhil bütün düşünürler, yoksulluğun işsizlikle özdeşleştirilebilecek bir sorun olmadığının, hayatını çalışarak kazanmak durumunda olan herkesin yoksulluk tehdidi altında olabileceğinin farkındaydılar. 1795'te İngiltere'de yürürlüğe giren Speenhamland Yasası, bu farkındalık temelinde kaleme alınmıştı. Ücretler temel gıda maddelerinin fiyatına göre belirlenen bir asgari geçim sınırının altına düştüğünde fark, kamu kaynakları kullanılarak tamamlanıyordu. Bu şekilde hem istihdamın düzeyini korumanın hem de çalışan yoksulların sefalete düşmesinin önlenebileceği öngörülüyordu.

Polanyi bunun ne sonuç verdiğini *Büyük Dönüşüm*'ün "Speenhamland, 1795" adını taşıyan bölümünde ayrıntılı bir biçimde tartışıyor. Her ne kadar bunun aksini savunarak Polanyi'yi eleştirenler varsa da,[32] sonuç pek parlak ol-

32 Block, F. ve M. Somers (2003) "In the Shadow of Speenhamland: Social Theory and the Old Poor Law", *Politics and Society*, 31(2): 283-323.

mamışa benziyor. Gerçekten de, böyle bir yasanın ticari bir toplumun mantığı içinde çıkar maksimizasyonu dürtüsüyle hareket eden işverenlerin davranışlarını nasıl etkileyeceğini görmek çok zor değildi. Artık ücretlerin arz talep dengesine göre oluşması söz konusu değildi. Bütün işverenler ücretleri düşürüp geçim farkını kamu bütçesine yükleme çabası içindeydiler. Yardım almak istemeyen işçilerin işsiz kalması ve verimliliğin sürekli düşmesi normal durum haline gelmişti. Bütçenin üzerindeki yük de kaldırılır gibi değildi. Polanyi bütün bunları anlatırken, yine de Speenhamland'in, Sanayi Devrimi'nin ve emek piyasasının çalışanların büyük bir kısmını kapsayarak yaygınlaşmasının yol açtığı korkunç sefaleti kontrol altında tutmakta bir ölçüde başarılı olduğunu yazıyor.

Ama 16. yüzyılda başlayan emeğin metalaşması süreci son noktasına ulaşırken, Speenhamland gibi bir uygulamanın piyasa ilişkilerinin mantığıyla bağdaşması imkânsızdı. 19. yüzyıl liberalleri, bu bağdaşmazlığı politik iktisadın "evrensel" yasalarını ortaya koyarak güçlü bir biçimde kabul ettirdiler. Bu şekilde, sadaka reformu tartışmalarıyla başlayan bir süreci noktaladılar. İngiltere'de 1834 tarihinde kabul edilen Yeni Yoksullar Yasası, yoksulların çalıştırıldığı kurumlar dışında verilen bütün yardımları ortadan kaldırıyordu ve bu kurumlardaki koşulların ölümden beter hale getirilmesine zemin hazırlıyordu. Yasanın, insanı işgücü olarak tanımlayan bir dünya görüşünün ulaştığı son noktayı tanımladığı söylenebilir.

Ama bu durumun kalıcı olmadığını ve 20. yüzyılda yerini refah devleti uygulamalarına bıraktığını da biliyoruz. Bu uygulamaların temelindeki sosyal hak anlayışının kökenleri ise epeyce geriye, modern yoksulluk ve sadaka reformu tartışmalarının başlangıcına kadar uzanıyor ve doğal yasa kavramıyla eklemlenerek bir düzen sorgulamasına yol açacak bi-

çimler alabiliyor. Dolayısıyla 19. yüzyıl parantezini ele almadan önce bu tartışmalara değinmekte yarar var.

Yoksulun hakkı ve kapitalizmin meşruiyeti

Avrupa kapitalizminin tarihi, yukarıdaki alt bölümde olduğu gibi, insanı işgücü olarak gören bir sistemin emeğin metalaşmasına doğru ilerleyişi olarak okunduğunda, yoksulluğa bakışların ve sosyal politika önlemlerinin belirli bir yorumuna ulaşmak mümkün. Bu yorumun önemli örneklerinden birini, Frances Fox-Piven ve Richard A. Cloward'ın çalışmalarında buluyoruz. Fox-Piven ve Cloward, sosyal yardımın tarihini, 16. yüzyıldan 20. yüzyılın refah devleti uygulamalarına kadar süren bir çalışma hayatını örgütleme çabası olarak yorumluyorlar. Bu, işsizler ordusunun talep yeterli olduğunda üretimde kullanılabilecek şekilde kontrol altında tutulmasına, onlara çalışma etiğinin benimsetilmesiyle çalışmayan nüfusun yarattığı toplumsal sorunlarla başedilmesine yönelik bir çaba olarak tanımlanıyor. Kısacası Marx'ın yedek sanayi ordusunun disiplinini ve gerektiğinde istihdam edilebilirliğini sağlamak, sosyal politikanın temel amacı olarak değerlendiriliyor.[33]

Bu yaklaşımın içerdiği "kontrol" ve "disiplin" vurgularının, Michel Foucault'nun çalışmalarındaki modern kapitalizm eleştirileriyle epeyce örtüştüğü söylenebilir. Bu örtüşmeyi, Foucault'nun kullandığı "yönetimsellik" (*governmentality*) kavramından yola çıkarak irdeleyebiliriz. Foucault bu kavramı "egemenlik" (*sovereignty*) kavramının karşısına koyarak geliştirir. Ona göre, egemenliğin amacı, egemenin belirli bir coğrafi alan üzerindeki gücünü korumaya yö-

33 Fox-Piven ve Cloward (1993). Bu yaklaşıma toplumsal cinsiyet perspektifinden eleştiri getiren bir çalışma için, Gordon, L. (1988) "What Does Welfare Regulate?", *Social Research*, 55 (4): 609-30.

nelik olarak, "hikmet-i hükümet"e (*raison d'état*) göre tanımlanır. Egemenliğin siyasetin merkezindeki kavram olduğu yerde, siyasi iktidarın amacı o iktidarın muhafazasıdır. Yönetimsellik ise, siyasi iktidarın, iktidarın muhafazasının ötesinde, coğrafi yetki alanının kapsadığı bütün nüfusu kontrol altına almayı amaçladığı bir ortamın özelliğidir. Foucault'nun tanımına göre yönetimsellik, "hedefi nüfus, temel bilme biçimi politik iktisat, en önemli teknik araçları güvenlik aygıtları olan, çok karmaşık olmakla birlikte çok özel bir iktidar biçiminin kullanımını mümkün kılan kurumlar, prosedürler, analiz ve düşünceler, hesap ve taktiklerin bileşimidir."[34]

Yönetimsellik, toplumun bütün öğelerinin olmaları gereken yerde durup, görmeleri gereken işlevi görmelerini sağlamaya yöneliktir. Her şey amacına uygun kullanılmalı, düzen buna göre kurulmalıdır. Yani, kendini muhafaza etmenin ötesinde, toplumsal olanı tanımlayan, düzenleyen, disipline edip cezalandıran bir iktidar söz konusudur. Egemenlik kavramı siyaseti sosyal ve ekonomik olanın dışında konumlandırır. "Yönetim sanatı" (*art of government*) ise, siyasi kontrolün nüfusun tamamına yayılmasıdır; o, kendine özgü yöntemlerle bütün nüfusa işleyen siyasi iktidardır.

Foucault bu anlamda "yönetim sanatı"nın Avrupa'da 18. yüzyılda ortaya çıktığını ve egemenlik merkezli siyasetin yerini aldığını yazar. "Belki de", der, "bizim modernitemiz için –yani bugünümüz için– önemli olan toplumun *devletleşmesinden* çok devletin *yönetimselleşmesidir*."[35]

Modern kapitalizmi, toplumun tamamını iktidarın koyduğu hedefler doğrultusunda tanımlama, biçimlendirme,

---

34 Foucault, M. (1991) "Governmentality", G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller (der.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* içinde, Chicago: The University of Chicago Press, 87-104, s. 102.

35 Foucault (1991), s. 103.

düzenleme, düzene uymayanları cezalandırma yöntemlerine bağlı olarak anlamaya ve anlamlandırmaya yönelik bu yaklaşımın, sosyal politika konusunda ne söyleyeceğini tahmin etmek çok zor değil. Aslında, sosyal politika tarihini, yoksulların toplumsal işlevini ücretle çalışmaya indirgeyen, ücretle çalışamayanları darülaceze benzeri kurumlara veya doğrudan doğruya hapishanelere kapatarak tecrit eden, bunu yapmadığı zaman onları hayırseverlik nesnesi haline getirip "gerçek muhtaç" ve "edepli" yoksul olarak tarif edip yaşayabilecekleri kadar yardım yapan, ama her durumda onları yoksul olarak tanımlayıp toplumda belirli ve farklı bir yere koyan yaklaşımların tarihi olarak görmek gerçekten çok zor değil.[36] Buna paralel olarak, işyeri sağlık koşullarıyla, işgünün uzunluğuyla, asgari ücretlerle ilgili mevzuatı veya kitleler için temel eğitim olanaklarının ve sağlık hizmetlerinin ulaşılabilirliğini sağlayan düzenlemeleri de, "düzenleme", "disiplin", "otorite" gibi kavramlar çerçevesinde değerlendirmek mümkün.

Sosyal politika tarihi böyle bir yorumu destekleyecek örneklerle dolu. Ama bu tarihe, bu örneklerle desteklenen tezle sınırlı bir şekilde yaklaşıldığında, pek çok şeyin eksik kalacağını görmek de önemli. Eksik kalanları görmezden gelmek, akademik çalışmayı hem kolaylaştırmaya hem de onun iç tutarlılığını sağlamaya yararlı bir strateji olabilir. Ama bunun önemli bir maliyeti var. Bu kolay seçim yapıldığında, kapitalizmin beş yüz yıllık tarihi boyunca yoksulluk sorunundan yola çıkarak yapılmış, kapitalist düzenin meşruiyetiyle ilgili çok önemli bir sorgulama dışarıda bırakılmış oluyor. Bu önemli bir akademik maliyet. Ama içerdiği siyasi maliyet belki bundan da önemli. Bu siyasi maliyet, sözünü

36 Bu yaklaşımın tipik bir örneği olarak, Procacci, G. (1991) "Social Economy and the Government of Poverty", G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller (der.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* içinde, Chicago: The University of Chicago Press, 151-168.

ettiğim sorgulamanın kapitalizmi dönüştürmeye yönelik bir sorgulama olmasından kaynaklanıyor.

Kapitalizm, insanı işgücüne indirgeyen, insan emeğini meta olarak gören bir sistemdir. Dolayısıyla, hayatını çalışarak kazanamayan insanın durumu bu sistem açısından varoluşsal bir önem taşır. Sosyal politikanın konusu, tam da bu varoluşsal sorunla ilgilidir ve bu yönüyle sosyal politika, kapitalizmin sürekli taciz edildiği alandır. Vurgu istihdam meselesinden hak meselesine kaydığı ölçüde, tacizin etkisi artar, değerler sisteminin özü tartışma konusu haline gelir. Yani insanın emeğinden değil haklarından söz edildiği yerde, kapitalist toplumda mülksüzleşerek toplumsal niteliğini kaybetmiş insanın toplumsallığı yeniden gündeme gelir. Sosyal politika tarihi, insanı işgücü olarak gören yaklaşımların tarihi olduğu kadar, insanın toplumsal niteliği üzerine tartışmaların da tarihidir. Bu tartışma içinde, haklar ve onların iktidar sahiplerine yükledikleri sorumluluklar birlikte ele alınarak, Avrupa sosyal politika tarihi içinde önemli bir yeri olan yoksul suçlama eğilimi bir "zengin suçlama" eğilimiyle tamamlanır. İkinci eğilim, düzenin meşruiyeti konusunu gündeme getirir ve meşru bir toplum düzenini kimsenin aç kalmayacağı bir düzen olarak tanımlar.

16. yüzyıl hümanisti Sir Thomas More'un *Ütopya*'sında da çalışma önemli bir değer, tembellik önemli bir suçtur. Ama suçlama, yoksullar kadar zenginlere de yöneltilmiştir. Ayrıca VIII. Henry döneminde hırsızların acımasızca cezalandırılması, hırsızlığın artmasına yol açan toplum düzenini sorgulayan bir tartışma içinde şiddetle eleştirilir. Sir Thomas More, *Ütopya*'nın toprak çitlemeleri ve tarım arazilerinin otlağa çevrilmesiyle ilgili gözlemlerini anlattığı birinci bölümünde, zenginlerin para hırsıyla yoksulların sefaleti arasındaki ilişkiden söz eder. Burada More, bu para hırsının "bir tek kilise-

leri ağıl haline getirmediği kaldı" diye yazar.[37] More'dan günümüze kalan en meşhur cümlelerden biri de bununla ilgili: "Deniliyor ki bir zamanlar yumuşak başlı, ehli, pek az yiyen (yaratıklar olan) koyunlarınız, öyle obur, öyle vahşi bir hale gelmişler ki adamları yutmaya başlamışlar."[38]

Koyunların otlak haline getirilen topraklardan itilen yoksul köylüleri yer hale geldiği bir toplumda, hırsızlığı adam asarak önlemenin imkânı yoktur. More'un Portekizli bir seyyahın ağzından anlattığı ütopyada ise, bazılarının kaynaklara başkalarına bir şey bırakmamacasına el koymasına yol açan zenginlik hırsı ortadan kalkmıştır. Herkes çalışır, ama çalışma acı veren bir şey olmaktan çıkmıştır. Hastaların ve yaşlıların bakımı güvence altına alınmıştır ve mülksüzlerin hayat boyu yarınlarından endişe ederek yaşamalarına yola açan güvensizlik ve belirsizlik ortadan kalkmıştır. Gelir dağılımı eşit, hayat huzurludur.

Ütopya, bir sosyal politika metni değildir. Ama yoksulluğun güncel tezahürleriyle ve gerisindeki nedenlerle ilgili bir analiz içerir. Bu analiz, güçlü bir toplumsal eleştiriyi gündeme getirirken, adil bir toplum düzeninin özelliklerine de işaret eder. Yani yoksulluk sorununu, zenginlik sorunuyla birlikte, sosyal adalet bağlamında tartışır. More'un toprak mülkiyetinin şekil değiştirmesi, ekilen arazinin otlak, ortak alanların özel mülk haline gelmesi ve bunun sonucu olarak yoksul köylülerin köyde barınamaz hale gelmeleri hakkında ne düşündüğü açık. Daha ilginç olan, bu gelişmeleri meşrulaştıran bir mülkiyet kuramına en büyük katkıyı yapmış olan Locke'un da, yoksulluğun düzen açısından taşıdığı anlam üzerine düşünmüş olması. Bundan önceki alt bölümün başında Locke'dan aldığım paragraf, şöy-

---

37 Moore, T. (1910) *Utopia and the Dialogue on Comfort*, Londra ve Toronto: Everyman's Library, s. 24.

38 *A.g.e.*, s. 23.

le tamamlanır: "Bu emek emekçinin tartışılmaz mülkü olduğuna göre, ondan başka hiç kimse bir tarihte (doğadan alınıp) ona eklenmiş olan şey üzerinde hak sahibi değildir, en azından başkalarının ortak (kullanımı) için yeterli ve aynı kalitede birşeyler kaldığı sürece."[39] Locke'un mülkiyet üzerine yazdıklarında, başkalarına yeterli miktarda birşeyler kalması koşulunun net bir biçimde açıklandığını söyleyemeyiz. Tartışma, insanların kullanabileceklerinin ötesinde sınırsız mülk edinmeye çalışmaları anlamsız olduğu için, herkese doğal olarak birşeyler kalacağı fikriyle başlar. Sonra, tasarruf aracı olarak para kullanımının bu doğal sınırları nasıl ortadan kaldırdığı tartışılır ama kesin bir ahlâki sonuca varılmaz. Yine de, geçim hakkı doğal yasalarla garanti altına alınmıştır ve bu yasalar siyasi bir toplumda geçerliliklerini korurlar. Dolayısıyla, yoksulluk, siyasi yetkililerinin insanlara karşı sorumluluklarını yerine getiremediklerinin kanıtı olarak sistemin meşruiyetinin sorgulanmasına zemin hazırlar. Nitekim bazı düşünürler, aynı doğal yasalara atıfla açıkça şu soruyu sorabilmişlerdir: "Mülk sahipleri, karşılığında yoksulların geçimini sağlamayı kabul etmedikleri takdirde, kendi mülkiyet haklarının tanınmasını nasıl bekleyebilirler?"[40]

Bu soru, sadece soyut bir etik spekülasyon alanında kalmamış, yoksulların geçiminin nasıl sağlanacağı konusunda geliştirilen yöntemler üzerine düşünülmeye başlamasına yol açmıştır. Başka bir deyişle "yoksulun hakkı"nı ciddiye alanlar, 16. yüzyıldan günümüze kadar, idari ve mali yönleriyle sosyal politika konusunda kafa yormaya üşenmemişlerdir. Bu doğrultudaki sosyal politika çalışmalarının ilk örneklerinden birini, İspanyol hümanisti ve Thomas More'un arkadaşı Juan Luis Vives'in 1526'da Bruge şehir meclisi ve sena-

39 Locke (1963), s. 328-9.
40 Ashcraft (1995), s. 51.

tosuna sunduğu yoksul yardımıyla ilgili meşhur metin *De Subventione Pauperum* oluşturuyor. Yukarıdaki alt bölümde, Juan Luis Vives'in 16. yüzyılda ortaya çıkan emek merkezli değerler dünyasının ilk habercilerinden biri olarak görüldüğünü söyledim. Ama *De Subventione Pauperum*, bunun ötesinde, bazı önemli özellikleri olan bir metin. Bunların belki de en önemlisi, Vives'in yoksullara karşı sorumlu kabul ederek muhatap aldığı kesimin dinî değil laik siyasi yetkililer olması. Yoksullara karşı sorumlulukların kiliseye değil, şehir yönetimine ait olduğu, kiliseyi gücendirmemek için dikkatli bir dille, ama yeteri kadar net ifade edilmişti. Vives, yaratılması gereken mali kaynaklar konusunda kiliseye önemli sorumluluklar yüklüyor ve bu bağlamda kiliseyi yoksulların yararına kullanılmayan zenginliğinden utanmaya davet ediyordu. Ama önerdiği, ciddi bir laik sosyal yardım bürokrasisiydi. İhtiyaçların tespiti ve karşılanması konusunda etkin ve insani bir düzen kurulması görevi, açıkça, şehir meclisi ve senatosuna aitti. Kendisinin, bu yüzden hedef olduğu başka eleştirilerin yanı sıra, Sorbonne ilahiyatçıları tarafından yoksul yardımını kilisenin yetki alanından çıkarıp laik yönetime vermek gibi bir sapkın ilkeyi benimsemekle suçlandığı biliniyor.[41]

Bunun yanı sıra Vives, yoksulluğun farklı nedenlerden kaynaklanan çok boyutlu bir sorun olduğu gerçeğinin sonuna kadar bilincindeydi. Hem bu nedenlerin, hem de yoksulların kişisel özelliklerinden kaynaklanan farklı toplumsal entegrasyon sorunlarının farklılığını dikkate almayan yaklaşımların merhametsiz ve beceriksiz kalmaya mahkûm olduklarını vurguluyordu. Aklı başında ve iyi niyetli kimselerden oluşan bir sosyal yardım bürokrasisi bu açıdan gerekliydi. Kimin darülaceze benzeri kurumlarda bakılacağı, bu kurumlarda kimin nasıl işler yapabileceği, evinde yaşayabile-

41 Tobriner (1999), s. 18.

cek durumda olanlara hangi koşullarda ne kadar maddi destek sağlanması gerektiği gibi konuların ciddiyetle ele alınması gerekiyordu.

De Subventione Pauperum'da önemle üzerinde durulan konulardan biri de yoksul çocukların eğitimiydi. Vives, çocukların hangi koşullarda aileleriyle birlikte yaşayacakları, hangi koşullarda kurumsal bakımın gündeme gelmesi gerektiği gibi konuları tartışırken, okumaya hevesli yoksul kız ve erkek çocukların mutlaka okuyabildikleri yere kadar okutulmaları gerektiğinin altını çiziyordu. Bu açıdan, onun, yoksulluğun nesilden nesle aktarılan bir kader haline gelebileceği tehlikesine karşı bugün bile az rastlanan bir duyarlığa sahip olduğu söylenebilir. Çağdaşlarının onun bu konudaki ve diğer konulardaki duyarlığını ne kadar paylaştıkları sorusu bir yana, Vives'in önerileri Avrupa'nın pek çok şehrinde yürürlüğe giren uygulamaları epeyce etkilemiş gibi görünüyor.

Vives, modern ulus devlet yapılarının ve vergi sistemlerinin oluşmadığı bir ortamda yazıyordu. Kullandığı dilin modern vatandaşlık ve vatandaş hakları kavramlarını içermesi söz konusu değildi, ama siyasi yetkilileri yoksullukla mücadele konusunda sorumluluk almaya çağırırken, daha sonra bu kavramların kullanılacağı tartışmalara eklemlenebilecek bir yaklaşımı gündeme getiriyordu. Düzenin hak temelli bir sorgulanmasının, hak kavramını temel alan çağdaş sosyal politika tartışmalarının neredeyse bütün öğelerini içeren mükemmel bir örneğini Thomas Paine'in 1791'de yayınlanan *İnsanın Hakları* (*Rights of Man*) ve 1797'de yayınlanan *Tarımsal Adalet* (*Agrarian Justice*) adlı kitaplarında buluyoruz.[42]

---

42 Paine, T. (2000) *Common Sense and The Rights of Man*, Londra: Phoenix Press; Paine, T. (2000) *Agrarian Justice*, B. Kuklick (ed.), *Political Writings of Thomas Paine*, New York: Cambridge University Press.

Özellikle ilk kitabın "Avrupa'da koşulların düzeltilmesinin yolları ve yöntemleri" başlıklı beşinci bölümünde,[43] Paine tekrar tekrar iktidarın görevinin herkesin mutluluğuna hizmet etmek olduğunu, bunun yerine sefalet yaratıp sefaleti artıracak şekilde işleyen bir sistemin yanlış bir sistem olduğunu ve değişmesi gerektiğini vurguluyor:

> Eğer medeni dediğimiz ülkelerde yaşını başını almış insanlar yoksulların çalıştırıldığı kurumlara, gençler de darağacına yollanıyorsa, Hükümet sisteminde bir yanlışlık var demektir. Dış görünüşe göre bu ülkelerde her şey mutluluktan ibarettir; ama dışarıdan bakıldığında gizli kalan kitlesel sefalet, yoksulluk içinde ölmek veya kötü yola düşmekten başka şans bırakmaz. Bu kader hayata damgasını vurur ve buna çare bulunmadıkça cezalandırmak işe yaramaz... Neden yoksullardan başka hemen hemen hiç kimsenin idam edildiğini görmeyiz? Başka şeylerin yanı sıra sadece bu gerçek bile onların sefil durumunun bir kanıtıdır.[44]

Paine'in önemi, sadece düzeni eleştirmekle kalmayıp yoksullukla mücadele bağlamında alınması gereken ve pratikte alınabilecek önlemleri sistematik bir biçimde tartışmasıdır. Bu bağlamda, artık "işkence yöntemi" haline gelmiş olan yoksul yasalarının[45] kaldırılmasını ve onların yerine artan oranlı vergilerle finanse edilecek bir dizi hak temelli politika önleminin gündeme gelmesini savunur. Sosyal yardımın "sadaka olarak değil hak olarak" verilmesi gerektiğini metin boyunca durmadan tekrarlarken, yardımın maliyetini de dikkatle hesaplar. Bu yardımların arasında yoksul ailelere

---

43 Paine, T. (2000) "Ways and Means of Improving the Conditions of Europe", *Common Sense and The Rights of Man* içinde, Londra: Phoenix Press, 219-274.

44 *A.g.e.*, s. 226.

45 *A.g.e.*, s. 252.

yapılacak çocuk yardımları ve yaşlılara yönelik sosyal emeklilik önlemleri bulunur. Çalışabilecek yaştaki işsizlerin karınlarını doyurup barınabilecekleri ve yapabilecekleri bir iş bulabilecekleri kurumlarla ilgili önerisini, özellikle bu önerinin varolan yoksul çalıştırmaya yönelik kurumsal uygulamalardan farkını vurgulayarak tartışır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı, sosyal politika önerilerinin içinde yer alır ve özellikle eğitim hakkının yoksulluğun nesilden nesle aktarılan bir sorun olmaktan çıkmasının önkoşulu olduğu ifade edilir.

İnsanın Hakları'nda evlilik, doğum ve ölüm durumlarında insanlara yapılacak olan nakit transferler gündeme gelirken, *Tarımsal Adalet*'te Paine yirmi bir yaşına gelen herkese on beş sterlin tutarında önemli bir meblağın vatandaşlık hakkı olarak verilmesini önerir. Bu öneri, günümüzün "temel gelir" veya "vatandaşlık geliri" önerilerinin en önemli öncüllerinden biridir ve daha sonraki yıllarda Thomas Spence (1750-1814), Charles Fourier (1772-1837) ve Joseph Charlier (1816-1896) gibi düşünürler tarafından farklı biçimlerde gündeme getirilmiştir. Bütün bu yaklaşımların temelinde, yoksullukla mücadele konusunu sosyal hak tartışmalarının alanına taşıma gayretini buluyoruz.[46]

19. yüzyıl: Muhafazakâr liberalizm ve hayırseverlik

19. yüzyıl liberallerinin şiddetle karşı çıktıkları şey de, özellikle bu gayretti. Onların toplumu ekonomiye, insan yasalarını arz ve talep yasasına tâbi kılma çabaları, kaynakları ister tanrısal ister toplumsal olsun, haklara atıf yapan bir dilin reddini gerektiriyordu. İngiltere'de 1834'te yürürlüğe giren Yeni Yoksullar Yasası, bu açıdan bir dönüm noktası oluşturuyordu. T. H. Marshall'ın yazdığı gibi, daha

46 Vanderborght ve Van Parijs (2005).

önceki yoksul yasaları sosyal hakların güçlenmesine doğru adımlar oluştururken, yeni yasa yoksul yardımını sadece vatandaşlık hakları elinden alınmış yoksula vermeyi öngörüyordu.[47]

Yeni Yoksullar Yasası, 19. yüzyıl liberalleri için tartışmasız bir zafer niteliğindeydi. Ama bu zaferle 19. yüzyıl liberalleri, politik iktisadın evrensel yasalarının herhalde en önemli mucidi Adam Smith'ten ve ondan önceki liberal düşünürlerden bazı önemli noktalarda ayrılmaya başlıyorlardı. Bunlardan biri çalışan yoksul olgusuyla ilgiliydi. Daha 1795'te Edmund Burke, bu kavramı hedef alarak "hiçbir şey çalışan yoksulla ilgili politik nakaratın dilinden daha aşağılık ve melun olamaz" diye yazmıştı.[48] Yeni Yoksullar Yasası'nın kabulü, bu kavramın yasaklanması gibi bir şeydi.

Aslında dönemin düşünürlerinin yoksulluğun gerçekliğini inkâr ettikleri yoktu. Ama Polanyi'nin toplumu orman kanunlarına atıfla açıkladıklarını söylediği Townsend ve Malthus gibi düşünürlerle ücret ve bölüşüm kuramını onların yaklaşımları üzerine bina eden Ricardo için, yoksulluk tartışma konusu edilmemesi gereken bir şey haline gelmişti. Bu açıdan onlar, Smith'e değil, Smith'in kitlelerin yoksulluğunun ulusun zenginliğinin gerekli koşulu olduğu yolundaki fikirlerini eleştirdiği Bernard de Mandeville'e yakındılar.

Bu Smith'in kabul edeceği bir şey değildi. Ona göre ücretlerin artması ve çalışanların koşullarının iyileşmesi ulusun

47 T.H. Marshall (1964) "Citizenship and Social Class", *Class, Citizenship and Social Development* içinde, New York: Doubleday and Company. T.H. Marshall'ın, alanın en önemli klasiklerinden olan bu makalesinin kısaltılmış bir versiyonunun Türkçe çevirisi: "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf", A. Buğra ve Ç. Keyder (der.) (2006) *Sosyal Politika Yazıları* içinde, çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul: İletişim Yayınları, 19-32.

48 Burke'den alıntıyı yapan Rothschild, E. (1996) "The Debate on Economic and Social Security in the Late Eighteenth Century: Lessons of a Road not Taken", *Development and Change*, 27: 331-351, s. 344. Yeni Yoksullar Yasası'yla ilgili olarak, ayrıca bkz. Ashcraft (1995), s. 57 ve Polanyi (2000), s. 150-157.

zenginliğinin göstergesiydi. Yoksulluk ise, ekonomik geriliği yansıtan bir şeydi. Buradaki nedensellik, Smith'in ücret artışının ekonomik gelişmeye yol açacağı yönünde değil. Smith'in böyle bir şey önerdiğini söyleyemeyiz. Ama düşünce tarzının, yoksulluğun zenginliğe yol açan bir unsur olarak kabul edilmesi gerektiği fikrine yer vermediği de açık. Burada Smith'i daha sonraki düşünürlerden ayıran şey, herhalde onun dillere destan iyimserliği. Ekonomiye mantıksız müdahalelerin ortadan kalktığı akıllı bir iktisat politikası ortamında, ulusların zenginliğinin temelindeki işbölümü, toplumun bütün bireylerine yansıyan bir ekonomik gelişmeye yol açacak ve zengin bir toplumda yoksulluk sorununa yer kalmayacaktı. 19. yüzyıl koşulları ise, böyle bir iyimserliğe yer bırakacak nitelikte değildi.

Townsend ve Malthus, açlığın terbiyevi rolünü gündeme getirerek orman kanunu savunuculuğu yaparken, bir yandan da bir dizi duygusal argümanla yoksulun zenginin merhametine bırakılmasının öneminden söz edebiliyorlardı. Polanyi'nin naklettiği gibi, 18. yüzyılın sonunda Townsend, "Yoksullar zenginlerin dostluğunu kazanmak durumunda bırakıldıklarında, zenginler hiçbir zaman yoksulların dertlerini dindirme gayretinden yoksun olmayacaklardır" diye buyuruyordu.[49]

Sosyal hak kavramının reddi, en güçlü ifadesini muhafazakâr liberal söylemde buluyordu ve bunun belki de en tipik örneği Alexis de Tocqueville'in yaklaşımıydı. Sadece Tocqueville'in en tanınmış eseri *Amerika'da Demokrasi*'ye[50] bakıldığında bu yazarın sosyal hak kavramına karşı çıkışının şiddeti gözden kaçabilir. Yazarın 1812'de yayınlanan *Sefalet Güncesi* (*Memoirs on Pauperism*) adlı kitabı ise, mu-

49 *A.g.e.*, s. 177

50 Tocqueville, Alexis de (1990) *Democracy in America*, New York: Vintage Books, 2c.

hafazakâr duruşun içeriğini çok net bir biçimde ortaya koyuyor. Burada Tocqueville hak kavramıyla ilgili olarak şunu yazıyor:

> Hak fikrinde, isteğin boynu bükük niteliğini ortadan kaldıran ve talep edeni talebi yerine getirenle aynı seviyeye yerleştiren büyük ve erkekçe bir şey vardır. Ama yoksulun toplumdan yardım alma hakkı buna bir istisnadır çünkü bu hakkı kullananı yüceltmek yerine onu aşağılaştırır.[51]

Tocqueville, İngiltere'de yoksulluğun kıta Avrupası'ndan daha ciddi bir sorun olduğunu, bunun sebebinin de yoksul yardımları olduğunu öne sürüyordu. Buradaki argüman, bir ölçüde, devlet yardımının insanları tembellik ve asalaklığa teşvik etmesi ve onları kendi ayakları üzerinde duramaz hale getirmesiydi. Bunun yanı sıra, sosyal yardımın ailevi sorumlulukların zayıflamasına, insanların akrabalarına yardım etmeyi reddeder hale gelmelerine sebep olduğu savunuluyordu. Ama belki de daha önemli olan vurgu, devlet yardımıyla sadaka arasındaki farkın ele alınışıyla ilgiliydi. Tocqueville'in deyişiyle,

> ...bireysel sadaka zenginle yoksul arasında paha biçilmez bir ahlâki bağ oluşturur. ...çıkarları ve arzuları genellikle onları birbirinden ayırmak için işbirliği eden iki sınıf arasında bir ahlâki bağ oluşur ve onlar, durumları itibariyle bölünmüş olmalarına rağmen, kendi istekleriyle biraraya gelirler. Yasal sadakanın durumunda bu böyle değildir. Bu, ianenin sürmesini sağlar ama onu ahlâki içeriğinden yoksun bırakır... yasal sadaka, toplumda zenginliği ve yoksulluğu ortadan kaldırmaz. Bir sınıf dünyaya korku ve tiksintiyle bakar, öteki ise kendi talihsizliğini umutsuzluk ve hasetle değerlendirir. Dünyanın başlangıcından beri varolan

51 Tocqueville, Alexis de (1997) *Memoir on Pauperism*, Chicago: Ivan R. Dee, s. 59.

> ve zenginle yoksul olarak adlandırılan bu iki rakip ulusu tek bir halk olarak birleştirmek yerine, onların arasında kurulabilecek olan tek bağı koparır. Onları birbirleriyle karşı karşıya getirir ve dövüşe hazırlar.[52]

Tocqueville, Smith'in aksine, 19. yüzyıl politik iktisatçıları gibi, yoksullukla zenginliğin birlikte varolmasının kaçınılmazlığına sonuna kadar inanır. Ayrıca onun dünya görüşü içinde, ne geleneksel doğal yasa anlayışının insanların dünyanın tanrı katında eşit sahipleri olduğu fikrine, ne de Paine'den günümüze uzanan eşit vatandaşlık kavramına yer vardır. Varolan eşitsizliklerin kabulü içinde, zenginlere yüklenen dinî veya yasal sorumluluklar da ortadan kalkmıştır. Geriye kalan sadece hiçbir zorlama kabul etmeyen gönüllü iyilikseverliktir. Yoksul zenginin hayırseverliğine emanet edilmiş, sivil toplum kuruluşlarının *Amerika'da Demokrasi*'nin temeli olduğu fikriyle uyumlu bir biçimde, yoksullukla mücadele alanında yasal düzenlemelerin önemi reddedilmiştir.

Bu yaklaşımın, 16. yüzyılın sadaka reformu tartışmalarıyla gündeme gelen ve siyasi otoriteye yoksullukla mücadele alanında önemli bir sorumluluk yükleyen modern sosyal politika anlayışını tersine çevirdiği söylenebilir. Bu açıdan, 19. yüzyıl düşünce ortamında hak temelli yaklaşımlara yöneltilen saldırıların farklı bir nitelik kazandığı görülebilir. Tocqueville'den günümüze miras kalan bu 19. yüzyıl muhafazakârlığı, hayırseverlik ve gönüllülük vurgularıyla biçimlenir ve o günden bugüne bu vurgu sosyal hak karşıtı söylem içinde çok önemli bir yer alır.

19. yüzyılın ikinci yarısında özellikle İngiltere'de başdöndürücü bir modern hayırseverlik furyasının yaşandığını ve bu furyanın piyasa ekonomisinin önemli bir özel-

---

52 *A.g.e.*, s. 60-61.

liğini oluşturduğunu biliyoruz.[53] Bu dönemde, yoksullukla ilgili çalışmalarıyla temayüz etmiş olan Charles Booth gibi biri,[54] bu alanda yapılan "sansasyonalist" gazetecilik örneklerinden özellikle şikâyetçiydi. Sansasyonalizmle suçlananlar arasında, 1834 Yoksullar Yasası'yla varlığı inkâr edilen çalışan yoksulların durumunu saha araştırmalarıyla ortaya koymuş olan Henry Mayhew ve George Sims gibi yazarlar bulunuyordu.[55] Onların yazdıklarını sefalet edebiyatı örnekleri olarak değerlendiren Charles Booth, "istatistik bilimi"nin yardımıyla "gerçeği" ortaya koymaya çalıştı. Ama bu bilimsel istatistik çalışmalarının sonuçları pek de iç açıcı değildi. Booth Londra nüfusunu sekiz gelir kategorisine ayırmıştı. Toplam şehir nüfusunun yüzde 30'unu oluşturan en alt dört kategori, araştırmada tespit edilen yoksulluk sınırının altındaydı. Ama toplumsal açıdan özellikle önemli olan yüzde 7,5'luk bir çalışamazlar kategorisiydi. Bunlar fizyolojik veya ahlâki nedenlerden ötürü çalışarak kendi ayakları üzerinde duramayan bir kitle oluşturuyor ve toplum düzenini ciddi bir biçimde tehdit ediyorlardı. Booth'un önerisi, bunları toplum dışına, bu amaçla oluşturulacak "sanayi kolonilerine" yollamaktı. Bu bağlamda bu insanların evlilik bağları içinde yaşamaları ve çocuk yapmalarına izin verilip verilmeyeceği de tartışılmış, Booth karı kocayı ayırmanın kamu vicdanına ters düşeceği gerekçesiyle buna izin verilmesi gerektiğini savunmuştu. Yoksulların varlığından duyulan tedirginlik içinde akla gelen ilk önlemlerden biri olan tecrit, 19. yüzyılın nihayetinde, Sanayi Devrimi'nin kalesi İngiltere'de, hâlâ gündemdeydi.

53 Himmelfarb, G. (1991) *Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians*, New York: Vintage Books.

54 *A.g.e.*

55 Mayhew, H. (1967) *London Labour and London Poor*, Londra: F. Cass; Sims, G. (1889) *How the Poor Live and Horrible London*, Londra.

Ama kendi kurallarına göre işleyen piyasa toplumuna duyulan güvenin bir dinî itikat şevkiyle dünyaya yayıldığı 19. yüzyılda bile, hak temelli bir sosyal politika anlayışı ortadan kalkmış değildi. Emeğin, Edmund Burke'ün deyişiyle, değeri arz talep dengesine göre yükselip alçalan bütün diğer metalar gibi bir meta olduğuna ve çalışarak hayatını kazanamayanların hayırseverin merhametine terk edilmeleri gerektiğine inanılan bir ortamda bile, "eğer köle emeğinden söz etmiyorsak, emek meta filan değildir, emek insanın ayrılmaz bir parçasıdır" diyenler vardı.[56]

19. yüzyıl piyasa ekonomisinin kalesi İngiltere'de kabul edilen 1834 tarihli Yeni Yoksullar Yasası'nın sosyal hak kavramıyla bağdaşmaz niteliği ortadaydı. Ama aynı dönemde çalışma hayatını düzenleyen bir dizi yasa gündeme gelmiş ve çalışan yoksulların hakları ciddi bir politika konusu olarak ele alınmıştı. İşgününün sınırlanmasıyla ilgili mücadelelerin Marx'ın *Kapital*'inin birinci cildinde merkezî bir yer tuttuğunu biliyoruz. Marx'ın bu alandaki yasal düzenlemelerin ve bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesinde iş müfettişlerinin oynadığı rolün üzerinde ne kadar önemle durduğu düşünüldüğünde, kendisinin çalışma hayatını düzenleyen sosyal politika önlemlerini ve bunların gerisindeki sadece sınıfsal değil toplumsal mücadeleyi de fevkalade ciddiye aldığı görülebilir.[57]

19. yüzyılın sosyal politika alanındaki gelişmeleri çalışma hayatının düzenlenmesiyle sınırlı değildi. Genel oy hakkıyla ilgili Çartist hareketin talepleri içinde de, daha sonra sosyalistlerin dile getirdikleri taleplerde de, eğitim, sağlık ve konut alanlarında sosyal haklar önemli bir yer tutuyordu. Bu

56 İşçilikten Parlamento üyeliğine gelen rahip William Cobbett'in Burke'e cevabıyla ilgili bir tartışma için bkz. Jordan, S. (2001) "From Grotesque Bodies to Useful Hands: Idleness, Industry and the Laboring Class", *Eighteenth Century Life*, 25: 67-79, s. 71-73.

57 Marx, K. (1974) *Capital*, Moskova: Progress Publishers, c. 1, s. 222-286.

taleplerin zaman içinde hayata geçmeye başladığını da görebiliyoruz. Bu bağlamda, 1870 ve 1891'de çıkarılan iki yasa ilköğretimin parasız olması yolunda atılan önemli adımları oluşturuyor. Belki daha da önemlisi, okullarda çocuklara yemek verilmesi için yürütülen ve 1906 tarihli "Okulda Yemek Yasası"yla sonuçlanan mücadele. Bu mücadelenin, çocukların kötü beslenmemesi için devlete düşen sorumlulukları hatırlatanlarla, kamu kaynaklarının sorumsuz ebeveynlerin çocuklarını doyurmak için kullanılamayacağını öne sürenler arasında cereyan ettiği ve ilk tarafın zaferinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan refah devleti anlayışının önemli öncüllerinden biri olduğu söyleniyor. Bu tarihsel gelişmenin sadece İngiltere'ye özgü olmadığı, hem kıta Avrupası'ndaki hem de Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada ve ABD gibi ülkelerdeki paralel gelişmelerle birlikte yer aldığı görülüyor.[58]

19. yüzyılın sonundaki bu gelişmeler arasında, Almanya'da Bismarck dönemi sosyal politika uygulamaları özellikle önemli. Burada, 1883'te yasalaşan hastalık, 1884'te yasalaşan iş kazası ve 1889'da yasalaşan yaşlılık ve engellilik sigortalarıyla ciddi bir formel sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıktığını görüyoruz. Ama bu gelişmenin gerisindeki tartışma ortamı İngiltere'dekinden epeyce farklı.

Almanya'da yerel olarak uygulanan yoksul yardımı sistemi, mekânsal hareketliliği kısıtlayan düzenlemeler 1810'larda ortadan kalktıktan sonra, sürdürülmesi zor bir hale geliyor. 1815 sonrasının büyük yoksulluk yıllarında yürütülen tartışmalarda, bir yandan yerel yetkililerin yoksullara karşı sorumlulukları konusunda farklı görüşler gündeme geliyor, bir yandan da Malthus gibi İngiliz düşünürlerinin yoksul yardımı karşıtı görüşleri, Almanya Katolikleri arasında

58 Briggs, A. (1961) "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology / Archives europeennes de sociologie*, II: 221-258.

hep güçlü kalmış olan sosyal yardım karşıtlığı ile eklemlenerek gelişebileceği bir sosyal ortam buluyor.[59] Bununla birlikte, içlerinde sanayi burjuvazisinin de yer aldığı "sosyal liberal" nitelikli bir kesimin, İngiltere'deki sosyal politika taraftarlarının görüşlerine benzer bir sosyal politika yaklaşımını sürdürdükleri görülüyor. Yüzyılın ortasında, yoksul kesimi eğitmeye ve güçlendirmeye yönelik amaçlar da içeren bu hareket, özellikle yoksul kesimleri de içine almaya çalışması yüzünden, toplum düzeni açısından sakıncalı bulunarak gelişmesi engelleniyor.[60]

Sosyal liberallerin, özellikle liberal burjuvazinin, Alman sosyal güvenlik sisteminin gelişmesine yaptıkları katkı konusunda farklı yaklaşımlar mevcut. Bazı düşünürler, özellikle yoksul yardımı konusu dikkate alındığında, bu etkinin genelde sanıldığından daha önemli olduğunu öne sürüyorlar.[61] Daha yaygın kabul gören yaklaşım ise, Bismarck dönemi uygulamalarının gerisinde, muhafazakârları bir ölçüde Lasalle gibi sosyalistlerle holist ve antiliberal bir platformda biraraya getiren bir "sosyal krallık" fikri olduğu yönünde. Marx'ın Gotha Programı'nda Alman İşçi Partisi Programı'ndaki sosyal politika önerilerine yönelttiği şiddetli eleştiriler, hiçbir zaman tasvip etmeyeceği bir muhafazakâr-sosyalist ittifakı ihtimalinin kendisinde yarattığı infialle de bağlantılı olarak değerlendirilebilir.[62] Belki de, İngiltere'deki 19. yüzyıl gelişmelerinin Almanya'daki sosyal politika uygulamaları üzerindeki etkisinin daha çok olumsuz bir etki olduğunu ve liberal piyasa ekonomisinin toplum üzerindeki yı-

---

59 Beck, H. (1997) *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia: Conservative Bureaucracy and the Social Question 1815-1870*, Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 16.

60 *A.g.e.*, s. 169-197.

61 Crew, D. F. (1998) *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*, New York: Oxford University Press, s. 5.

62 Marx, K. (1972) *Critique of the Gotha Program*, Pekin: Foreign Language Press.

kıcı etkisine karşı, toplumun bütünlüğünü koruma çabalarının devreye girdiğini söylemek mümkün.

Bunlar, sosyal haklara gönderme yaparak ilerleyen çabalar değil. Hayatını çalışarak kazanmak durumunda olan kesimin yoksulluğunun toplum üzerindeki yıkıcı etkilerinin ve bunlara karşı tedbir alınması gerekliliğinin anlaşılmasından kaynaklanan ve düzenin meşruiyetiyle ilgili bir sorgulamadan çok, apaçık bir yıkıcı eylem korkusunu yansıtan çabalar. Burada söz konusu olan, yoksulun tanrısal veya dünyevi nitelikli doğal yasalara atıfla savunulan haklarıyla ilgili ahlâki bir tavır alışla, politik temellere dayanan bir kargaşa korkusu arasındaki fark.

Bu farklılığa rağmen, ulaşılan noktada, hak temelli ve siyasi korku temelli uygulamaların emeğin meta olmaktan çıkarılması yönünde epeyce benzer bir etki yaptıkları söylenebilir. 19. yüzyılda bütün dünyaya yayılan piyasa sisteminin, Büyük Kriz, faşizmin yükselişi ve İkinci Dünya Savaşı gibi bir dizi felaketin ardından son bulmasından sonra ortaya çıkan Avrupa refah devletleri, geri plandaki tarihsel farkların etkilerini taşımalarına rağmen, bu ortak paydada, emeğin meta olmadığı fikrinin kabulü temelinde birleşiyorlardı.

20. yüzyıl refah devleti uygulamaları içinde de, emeğin meta olmadığı fikrinin hayata geçmesi yolunda atılan adımlar, sivil, siyasi ve sosyal hakların bir bütün olarak görülmeye başlamasıyla yakından ilgiliydi. Bu doğrultuda ne kadar yol alındığı farklı ölçütlere göre değerlendirilebilir. Aşağıdaki alt bölümde tartışılacağı gibi, sosyal hakların içeriğini belirlemekte ne ölçüde istihdam koşullarının ve ne ölçüde insanın toplumsal bir varlık olduğu inancının etkili olduğu sorusu, böyle bir değerlendirme içinde önem kazanan sorulardan biri.

Refah devletinin ortaya çıkışı, gelişmiş kapitalist ülkelerde devlet-toplum ilişkilerine ve bireyin toplumdaki konumuna bakışlarda gerçekten radikal bir dönüşüme işaret ediyordu. Bu dönüşümün belki de en net ifadesini Uluslararası Çalışma Örgütü'nün meşhur 1944 Philadelphia Şartı'ndaki "emek meta değildir" cümlesinde buluyoruz. Artık bu görüş hâkim ideolojiye karşı mücadele edenlerin görüşü olmaktan çıkmış, ideolojik ortamın kendisini belirler hale gelmişti. Dönemin temel sosyal politika metinleri, mesela William Beveridge'ın 1942 ve 1944 yıllarında yayınlanan iki raporu, *Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler* (Social Insurance and Allied Services) ve *Özgür bir Toplumda Tam İstihdam* (Full Employment in a Free Society), veya T.H. Marshall'ın "Vatandaşlık ve Sosyal Sınıf" (Citizenship and Social Class) başlıklı klasik makalesi de, aynı fikri yansıtan metinlerdi.[63] Bu metinlerin hepsi, sosyal hakların hayata geçirilmesi kanalıyla, emeğin gerçekten meta olmaktan çıkarılabileceği, bu yolla kapitalist toplumun ciddi bir biçimde dönüştürülebileceği ve dönüştürülmesi gerektiği inancıyla biçimlenmişlerdi.

Bunun gerisinde, Büyük Kriz'in ve onu izleyen İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı insani acılar ve toplumsal yıkım bulunuyordu. İkinci Dünya Savaşı biter bitmez, perişan durumdaki ekonomilerin son derece kıt kaynakları buna elverir mi elvermez mi diye düşünülmeden, tam tersine özellikle bu perişanlık içinde toplumsal bütünlüğü sağlamak üzere, sosyal politika önlemleri devreye girmişti. Sağlık sektöründeki düzenlemeler ve savaşın ertesinde yürürlüğe giren aile yardımları, yoksulluğa rağmen de-

63 Beveridge, W. (1942) *Social Insurance and Allied Services*, New York: The MacMillan Company ve Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society*, Londra: George Allen and Unwin. Marshall, T. H. (1964, Türkçe çeviri 2006).

ğil, yoksulluk ortamında sosyal dayanışma daha da büyük bir önem kazandığı için gerekli görülmüşlerdi. Hem sosyal dayanışmaya verilen önem hem de bu doğrultuda devlete düşen sorumlulukların bilinci, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde Avrupa'yı tanımlayan özelliklerden biri olarak varlığını sürdürdü.[64]

Refah devletiyle birlikte gündeme gelen sosyal dayanışma anlayışı, daha önceki dönemlerin sosyal politika tartışmalarından önemli bir biçimde ayrılıyordu. Artık, yoksulluk ve yoksullar sosyal politika tartışmalarının merkezinde yer almıyordu. Sosyal politikanın konusu yoksullukla mücadele değil herkesi ortak bir "vatandaşlık statüsü"nde birleştiren önlemler paketiydi. T.H. Marshall'ın ortaya attığı vatandaşlık statüsü kavramı, sosyal hizmetlerin genişlemesi ve herkes için ulaşılabilir olmasıyla ilgiliydi. Bu konuda Marshall şöyle yazıyordu:

> Sosyal hizmetlerin genişlemesi, özellikle bir gelir eşitleme aracı değildir. Böyle olabilir de, olmayabilir de... Burada önemli olan, medeni hayatın somut dayanaklarının genel olarak genişlemesi, riskin ve güvensizliğin genel olarak hafifletilmesi, her seviyede –sağlıklı ile hasta, çalışan ile işsiz, yaşlı ile genç, bekâr ile aile babası arasındaki– eşitsizliklerin azaltılmasıdır. Burada, sınıflar arasında değil, tek bir sınıfmış gibi muamele edilen nüfus içindeki bireyler arasında bir eşitleme söz konusudur. Statü eşitliği gelir eşitliğinden daha önemlidir.[65]

Bu yaklaşım doğrultusunda, sosyal politikanın kapitalizmin içine yerleştirilen bir "Truva atı" olduğu söylenebilir. Kapitalizmin sınıflı yapısına doğrudan bir saldırı söz ko-

---

64 Judt, T. (2005) *Postwar: A History of Europe since 1945*, Londra: Random House, s. 63-99, 777-800.

65 Marshall (2006), s. 31.

nusu değildir. Ama artık insanlar sınıfsal konumlarının yanı sıra eşit vatandaş konumlarıyla tanımlanmakta ve günlük hayatın yaşanışı açısından ikinci tanım birincisine göre önem kazanmaktadır. Marshall, "20. yüzyılda vatandaşlık ve kapitalist sınıf sisteminin savaş halinde olduğunu" yazar. Vatandaşlık kavramının içerdiği temel eşitlikle kapitalizmin eşitsiz sınıf yapısı arasındaki gerilim, bir savaş alanını tanımlamaktadır.

Marshall, "Rekabetçi piyasanın özgürlüğünü ihlal etmeden temel eşitliğin yaratılıp korunabileceği halen doğru mudur?" diye sorar ve soruyu şöyle cevaplar: "Besbelli ki değildir. Bizim modern sistemimiz, pekâlâ bir sosyalist sistemdir... Ama piyasanın hâlâ işlediği de bir gerçek – tabii belirli sınırlar içerisinde."[66]

Burada önemli olan başka bir nokta, bu sınırların tespitindeki önceliğin ekonominin gereklerine değil, insanın toplumsal bir varlık olduğu gerçeğine verilmesidir. Ekonomi bu gerçek temelinde biçimlenmek durumundadır. Beveridge'ın *Özgür Bir Toplumda Tam İstihdam* adlı ikinci raporu, totaliter bir sistemin değil demokratik bir toplumun gereklerine göre kaleme alınmıştır. Ama temel özgürlükler, ne 19. yüzyıl politik iktisatçılarının ne de günümüzün liberallerinin akıllarına yatabilecek bir biçimde tanımlanır. Bunlar, seçimle değişen bir hükümet sistemini, örgütlenme hakkını, meslek ve iş seçme özgürlüğünü ve tüketimin kişisel tercihlere bırakılmasını içerir. Bu listede, üretim araçlarına sahip olma ve işveren olarak başkalarını çalıştırma özgürlüğü *yer almaz*. Beveridge, "Başkalarının üretici olarak kullandıkları üretim araçlarının özel mülkiyetinin iyi bir ekonomik yöntem olup olmadığına, bunu bir yöntem olarak değerlendirerek karar verilecektir" der.[67] Bu anlamda

66 *A.g.e.*, s. 20.

67 Beveridge (1944), s. 23.

mülkiyet hakkı, nüfusun çok küçük bir kısmını ilgilendiren, çoğunluğun sahip olmayı ümit edemeyeceği bir haktır ve ihlal edilmez bir hak *değildir*. Raporda, ekonominin işleyişi büyük ölçüde özel girişimciliğe bırakılmıştır. "Ama", der Beveridge, "eğer tam istihdamı sağlamak için üretim araçlarının özel mülkiyetini ortadan kaldırmak gerektiği anlaşılırsa, o şekilde davranılmalıdır."[68]

Raporun ilginç bir başka yanı da tam istihdamın tanımıyla ilgilidir. Beveridge tam istihdamı, açık olan pozisyonların işsiz sayısından daha fazla olduğu, yani emek piyasasının her zaman bir "satıcı piyasası" olduğu, işçinin bulduğu işi reddetme ve iş değiştirme olanaklarının işverenin sahip olduğu seçim olanaklarından daha fazla olduğu bir durum şeklinde tanımlar. Bunu da, iş bulamayan işçinin mağduriyetinin işçi bulamayan işverenin mağduriyetinden daha ciddi bir mağduriyet olduğunu söyleyerek gerekçelendirir. Kısacası istenilen, vatandaşların lehine çalışacak bir sistemdir, özel mülkiyetin kutsallığı ilkesi temelinde işleyen serbest piyasa sisteminin tartışılmaz kabulüne dayanan bir sistem değildir. Bu isteğin gerçekleşmesi ise, Beveridge "emek piyasası" kavramını kullanmaya devam ettiği halde, emeğin meta olmaktan çıktığı bir sisteme dayanır.

Refah devleti kavramı, emeğin meta olmaktan çıkış sürecinin incelenmesinde devlet merkezli bir yaklaşımla belirlenir. Esping-Andersen'ın "refah rejimi" kavramını kullanarak sosyal politika alanına yaptığı çok önemli katkı ise, böyle bir yaklaşımın sınırlarına işaret eder. Esping-Andersen'a göre, emeğin hangi toplumda ne ölçüde meta olmaktan çıktığını anlamak için devletin yanı sıra aileye ve emek piyasasına da bakmak gerekir. Burada önemli olan, bu kurumların ayrı ayrı oynadıkları rol değil, birbirleriyle etkileşim içinde biçimlendirdikleri ortamdır. Devlet müdahalesi, çalışma ha-

---

68 *A.g.e.*, s. 23.

yatını ve piyasanın işleyişini biçimlendirdiği gibi ailenin bireye sağladığı sosyoekonomik güvencenin niteliğini de etkiler. Ama aynı zamanda piyasanın işleyiş biçimi ve aile yapısı da devlet müdahalesinin hangi alanda nasıl bir rol oynadığını belirler. Bu yaklaşım doğrultusunda, Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism* (*Refah Kapitalizminin Üç Dünyası*) adlı kitabında üç tip refah rejimi tanımlar.[69] Liberal refah rejimleri piyasa merkezli rejimlerdir ve devlet, piyasada geçimini sağlayamayan ve piyasada satın alınabilen bakım hizmetlerine ulaşamayan en muhtaç durumdaki kesime yönelik önlemlerle devreye girer. Korporatist refah rejimlerinde ise, sosyal güvence bireyin işteki konumuna göre, çalışırken ödenen primlere bağlı olarak belirlenir ve aile sosyal güvenlik sistemi içinde çok önemli bir yer tutar. Kadınların çalışma hayatına katılmayarak aile fertlerine yönelik bakım fonksiyonlarını yerine getirmeleri öngörülmüştür. Dolayısıyla devletin sağladığı kreş hizmeti gibi hizmetler de, piyasadan satın alınan bakım hizmetleri de sistem içinde çok önemli bir yer tutmaz. Sosyal demokrat rejimler ise, evrensel vatandaşlık ilkelerine en uygun sistemlerdir. Burada yalnız piyasa değil aile de, bireye sosyal güvence sağlamak açısından formel sosyal güvenlik önlemlerine göre geri planda kalır. Bunun önemli bir sonucu, kadınların çalışma hayatına daha rahat katılmaları ve bakım hizmetlerini üstlenmesi gereken kimseler değil hak sahibi vatandaşlar olarak tanımlanmalarıdır.

Esping-Andersen'ın karşılaştırmalı yaklaşımı içinde, farklı refah rejimlerinin emeğin meta olmaktan çıkması yolunda ne kadar ilerleme sağladıkları sorusu, önemli bir soru olarak ortaya çıkıyor. Bu, daha önce sosyal politikanın temel sorusu dediğim soruyla, yani "hayatını çalışarak ka-

69 Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

zanmak durumunda olan mülksüz insan, hastalık, yaşlılık, işsizlik veya ücretlerin geçim sınırı altında olması nedeniyle geçimini sağlayamaz hale geldiğinde ne olur?" sorusuyla örtüşüyor. Gelişmiş kapitalist toplumlardaki refah rejimlerinin tamamı, böyle bir durumda bireye belirli bir toplumsal güvence sağlanmasının tartışılmaz kabulüne dayanan toplumsal ortamları tanımlıyor. Ama emeğin meta olmaktan çıkması, farklı refah rejimlerinde bu güvencenin hangi yöntemlerle ve ne ölçüde sağlandığına bağlı olarak, farklı ölçülerde gerçeklik kazanıyor. Dolayısıyla, sosyal hakların ne ölçüde evrensel vatandaşlık ilkesi doğrultusunda tanımlandıkları, ne ölçüde sadece en mağdur kesimi hedefledikleri veya işteki konuma ve aile ilişkilerine bağlı olarak biçimlendikleri önem kazanıyor. Mesela, emeğin meta olmaktan çıkması açısından, vergilerle finanse edilen sağlık ve emeklilik sistemleri, çalışırken ödenen primlerle finanse edilen sistemlere göre daha etkililer. Aynı şekilde, ihtiyaç tespiti yöntemleriyle ve/veya önerilen bir işi kabul etme koşulu gibi bir koşula bağlı olarak yapılan sosyal yardımlar, evrensel vatandaşlık haklarıyla çeliştikleri ölçüde, metalaşma durumunu tam olarak ortadan kaldırmayan önlemler. Bunun yanı sıra, miktar konusu da önemli. Mesela, işsizlik sigortasının çalışırken elde edilen gelirin ne kadarını ne kadar süreyle karşıladığı ve buna hak kazanmak için kaç yıl çalışmış olmak gerektiği, insanın işgücü olarak mı hak sahibi vatandaş olarak mı görüldüğünün göstergelerinden biri olarak ortaya çıkıyor. Aynı şey, emekli ödeneklerinin miktarı ve emekliliğe hak kazanma koşulları konusunda da geçerli.

"İkinci Dünya Savaşı sonrası ortamının refah devleti uygulamaları emek meta değildir önermesini ne ölçüde hayata geçirmişlerdi?" sorusuna cevap ararken bütün bunların dikkate alınması gerekiyor. Ama bunun yanı sıra, tam is-

tihdamın refah devletinin gelişmiş kapitalist ülkelerdeki işleyişi içinde taşıdığı önemi gözden kaçıramayız. Keynezyen talep kontrol mekanizmaları vasıtasıyla gerçekleştirilen bu amaç, iktisat politikalarıyla sosyal düzenlemeler arasındaki bağı oluşturarak sistemin işlerliğine belki de en önemli katkıyı sağlıyordu. Bu sistem, insanın toplumsal konumunun ekonomi dışı amaçlar doğrultusunda tanımlandığı bir sistemdi ve bu açıdan 19. yüzyıl kapitalizminden niteliksel olarak farklıydı. Ama aynı zamanda çalışabilecek durumda olan herkesin, daha doğrusu ailelerinin geçimini sağlamakla yükümlü bütün erkeklerin, iş bulabildikleri bir ekonomik ortamda işliyordu. Başka bir deyişle, işleyişi geçimle istihdam arasındaki sağlam ilişkiye dayanıyordu. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen otuz yıl boyunca bu durumun ciddi biçimde sorgulandığını söyleyemeyiz.

Ama bu, refah devletinin sorgulanmadığı anlamına gelmiyor. Refah devleti, daha oluşmasının tamamlanmadığı 1960'larda dahi soldan ve sağdan pek çok eleştiriye maruz kaldı. Sol refah devleti uygulamalarını sosyalist hedefler açısından yetersiz buluyor, sağ da bu uygulamaları hem temel ekonomik hak ve özgürlüklerle bağdaşmazlıkları hem de ekonomik etkinlik açısından eleştiriyordu. Nitekim, Asa Briggs'in, 1961'de yayınlanmış olan "The Welfare State in Historical Perspective" (Tarihsel Bir Bakış Açısından Refah Devleti) adlı makalesine, "refah devleti efsanesi"ne atıf yapan eleştirel yaklaşımların güncel ortam içinde ne kadar önem kazanmış olduklarına değinerek başladığını görüyoruz.[70] Ama bu eleştiriler bir süre hâkim ideolojik ortam içinde geri planda kaldı. Sosyal hak söylemi, sosyal demokrat partilerin iktidarda olup olmamalarından bağımsız olarak hâkim söylem konumu içinde politik süreçleri etkilemeye devam etti.

70 Briggs (1961), s. 222.

Değişim 1970'lerden itibaren kendini göstermeye başladı. Bu, "küreselleşme", "sanayisizleşme", "esnek üretim", "yaşlanan nüfus", "kadınların sosyoekonomik konumundaki değişmeyle birlikte aile yapılarının değişmesi" gibi unsurlara atıfla açıklanabilecek bir değişmeydi. Bu unsurlar, tek tek veya birlikte, Marshall'ın vatandaşlık statüsü kavramının sorgulanmasında belirli bir rol aldılar.

İlk olarak, herhalde sorgulamanın başını çektiğini söyleyebileceğimiz feminist eleştiriler, sosyal değişim ortamında güçlendiler. Kadınların ev işlerini ve bakım işlevlerini üstlenmeleri gerektiği varsayımı geçerli olduğu ölçüde, eşit vatandaşlık haklarının onların topluma eşit koşullarda katılmalarını sağlayamayacağı yolundaki gözlemler, pozitif ayrımcılık ve kota uygulamalarını gündeme getirdi.[71] Bu tartışma, kadınların ötesinde, diğer mağdur sosyal gruplara yayılacak şekilde genişledi.

İkincisi, küreselleşme olgusunun belirli bir veçhesine bağlı olarak, sosyal hakların kimin hakları olduğu ve hangi yetkililere nasıl sorumluluklar yüklediği sorusu büyük bir ciddiyet kazandı. Küreselleşme kendini her şeyden önce sermayenin, özellikle de finansal sermayenin hareketliliğinde gösteren bir olguydu. Ama neo-liberal küreselleşme ortamı, aynı zamanda büyük bir insan hareketine sahne olmuş, göçmenlerle siyasi ve ekonomik mülteciler hem ulusal yetkililerin hem de uluslararası kuruluşların gündeminde önemli bir yer tutmaya başlamışlardı. Bu bölümün başında değinilen gazete haberi türünde haberlere konu

71 Özellikle bkz. Pedersen, S. (1995) *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France 1914-1945*, New York: Cambridge University Press; Sainsbury, D. (der.) (1999) *Gender and Welfare State Regimes*, New York: Oxford University Press. Refah devletlerinde kadınlara yönelik politikaların geçirdiği tarihsel değişimlerle ilgili olarak bkz. Lister, R. (2004) "Citizenship and Changing Welfare Regimes", J.G. Andersen ve P. H. Jensen (der.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship* içinde, Londra: Polity Press.

olan, yerinden kopmuş ve hareket halindeki nüfusa herhangi bir sosyal güvence sağlamayı reddeden yetkililerin tavrı, modern yoksulluğun ortaya çıkışından beri gündemde olan bir tartışmayla uyum içindeydi. Yerel düzeyde uygulanan yoksul yardımını kimin hak edip kimin etmediğini, söz konusu bölgede en az belirli bir süre yaşamış olma koşuluna bağlama çabalarının yönlendirdiği bu tartışmanın, sosyal vatandaşlık haklarıyla ilgili 20. yüzyıl tartışmalarının öncülüğünü yaptığı ve belki de vatandaşlık konusunun gündeme ilk defa yoksulluk bağlamında geldiği söylenebilir. Buna bağlı olarak, 20. yüzyılın sosyal vatandaşlık ilkesi temelindeki uygulamalarının, sınırları belli bir ulus devlete özgü uygulamalar olduğunu, sınırların geçişken bir nitelik kazandığı günümüz ortamında ise, vatandaşlık haklarının eski yerel yoksul yardımı uygulamalarından bildiğimiz türden yetki, sorumluluk ve mekânsal hareketliliğin kısıtlanması gibi konularla bağlantılı olarak tartışıldığını söyleyebiliriz.

Bunların yanı sıra, sosyal vatandaşlık kavramıyla ilgili güncel sorgulamanın gerisindeki belki de en temel unsur, istihdamla geçim arasındaki sağlam ilişkinin kırılganlaşmasıydı. İşsizliğin yaygınlaştığı, daha da önemlisi tam zamanlı ve düzenli işlerin yerini düzensiz, yarı zamanlı, geçici işlerin aldığı bir ortamda, tam istihdamın korunabileceği inancına dayanarak emeğin meta olmaktan çıkması amacının gerçekleştirilebileceği şeklindeki sorgulanmayan varsayım, fevkalade sorunlu bir hal almıştı. Bu ortamda bazı düşünürler refah devleti uygulamalarına, bu uygulamaların temelindeki tam istihdam vurgusunu hedef alan başka bir eleştiri getirdiler. Bu vurgunun, sosyal hakların vatandaşlık statüsü dışında, toplum değil işyeri merkezli bir çerçeve içinde tanımlanmasına yol açtığını, dolayısıyla emeğin metalaşmasının gayet sınırlı bir biçimde önlenebildiğini öne sürdü-

ler.[72] Bu eleştiri doğrultusunda, bir vatandaşlık hakkı olarak herkese verilecek ve geliri geçinmeye yetecek kimselerden vergilerle geri alınacak, düzenli nakdi transferleri içeren temel gelir politikaları etrafındaki tartışmalar önem kazandı. 1986 yılında kurulan ve entelektüel köklerini Juan Luis Vives ve Tom Paine gibi düşünürlere kadar uzanan bir tarih içinde tanımlayan Avrupa Temel Gelir Ağı (Basic Income European Network - BIEN), 2004'te ismini Temel Gelir Küresel Ağı (Basic Income Earth Network) olarak değiştirdi ve faaliyetlerini Avrupa dışındaki ülkeleri de kapsayacak şekilde genişletti.[73]

Temel gelir politikasını gündeme getiren eleştiriler, zaman içinde, işsizliğin sadece ekonomik durgunluk dönemlerine özgü bir sorun olmadığının ve ekonominin büyüdüğü dönemlerde de işsizlikte ciddi bir azalma gerçekleşmediğinin gözlemlenmesiyle güçlendiler. Nitekim, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün *2007 Küresel İstihdam Eğilimleri* raporunda, dünya ekonomisinin yıllık ortalama büyüme hızının 4,1 olduğu 1996-2006 döneminde işsizlikteki azalmanın sadece yüzde 0,2 olduğuna dikkat çekiliyordu. İşsizliğin kalıcı bir sorun haline gelmiş olmasının yanı sıra, 20. yüzyıl boyunca çok sözü edilmemiş olan çalışan yoksul olgusu da yeniden gündeme geldi. 2006'da on yıllık bir hızlı büyüme döneminin sonunda çalışan yoksulların sayısında da bir azalma oldu. Ama hâlâ, dünyada çalışanların yüzde 17,6'sı, günde bir dolardan daha az bir gelirle geçinmeye uğraşıyordu. Çalışanlar arasında günde iki

72 Standing, G. (2007) "Labor Re-Commodification in the Global Transformation", A. Buğra ve K. Ağartan (der.), *Reading Karl Polanyi for the 21st Century: Market Economy as A Political Project* içinde, Basingstoke: Palgrave.

73 Temel gelir kavramını asgari gelir desteği politikalarıyla bağlantılı olarak tartışan makalelere yer veren bir çalışma için bkz. Buğra, A. ve Ç. Keyder (der.) (2007) *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, çev. İsmail Çekem, İstanbul: İletişim Yayınları.

dolardan daha az bir gelire sahip olanların oranı ise yüzde 47,4'tü.[74]

Sosyal hakların dünyada her yerden daha sağlam temeller üzerine yerleşmiş olduğu Avrupa Birliği ülkelerinde bu sorunlar dünyanın diğer bölgelerinde olduğu kadar ağır değildi, ama orada da etkileri ciddi biçimde hissediliyordu. Son istatistikler, 25 AB ülkesinde toplam 18 milyon kişinin işsiz olduğunu, yaşadıkları ülkenin ortanca gelirinin yüzde 60'ının altında bir gelire sahip olanları içeren yoksul sayısının 72 milyona ulaştığını ve çalışanların yüzde 7'sinin yoksul olduğunu gösteriyor.[75] Yoksulluk yeniden sosyal politika gündeminde önemli bir yer tutmaya başlamış, hatta alanın temel meselesi haline gelmişti. Özellikle farklı ülkelerde yoksulluğa karşı hak temelli mücadele yürüten sivil toplum kuruluşlarını biraraya getirerek siyasi yetkilileri etkilemeye yönelik güçlü bir lobi faaliyeti yürüten Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı'nın çabaları sonucu, işteki konumdan bağımsız olarak geliri belirli göreli yoksulluk sınırı altında kalan herkesi içeren asgari gelir desteği uygulaması, Avrupa Komisyonu tarafından bir sosyal hak olarak benimsendi.

Neo-liberal küreselleşme ortamı, sanayileşmiş Batı ülkelerindeki refah devleti uygulamaları ve kurumlarının güçlü bir saldırıya uğradıkları bir ortamdı. Keynezyen talep düzenlemelerine dayanan iktisat politikası yaklaşımları ve bunları tamamlayan sosyal politika önlemlerinin sürdürülemez oldukları fikri, hâkim ideolojinin en önemli unsurlarından biri haline gelmişti. Ama bu ortamın sosyal politika

74 International Labour Office (2007) *Global Employment Trends 2007*, Cenevre: ILO, *http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb07en.pdf*.

75 Harvey, B. (2005) "The Development and the Current Context for EU Anti-Poverty and Inclusion Policies", European Anti Poverty Network (EAPN), *The EU We Want* içinde, 9-16; Eurostat (2005) "In-Work Poverty", *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, 5/2005.

gelişmelerini değerlendirirken, iki noktayı gözden kaçırmamak gerekiyor sanıyorum. Bunlardan biri, günümüz dünya kapitalizminde sosyal politikanın yeri tartışılırken dikkate alınması gereken ve genellikle dikkate alınmayan bir istatistiksel gerçekle ilgili. Elimizdeki istatistik verilerin epeyce geriye gittiği zengin OECD ülkelerinde 1980'lerden itibaren, ancak 1990'larda başlayan veri tabanlarına sahip olduğumuz ülkelerde ise bu tarihten itibaren, sosyal harcamaların Gayri Safi İç Hasıla (GSİH) içindeki payının azalmadığını, arttığını görüyoruz. Yani devletler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanlarında daha az değil daha fazla harcama yapıyorlar.

TABLO 1.1. Toplam Kamu Sosyal Harcamaları [GSİH (%)]

	1980	1985	1990	2001	2002	2003
Yunanistan	11,5	17,9	18,6	22,3	21,3	21,3
Portekiz	10,8	11,0	13,7	20,9	22,2	23,5
İspanya	15,5	17,8	20,0	20,2	20,2	20,3
İsveç	28,6	29,7	30,5	29,3	30,4	31,3
ABD	13,3	12,9	13,4	15,2	16,0	16,2
Türkiye	4,4	4,2	7,6	–	–	–
Çek Cumhuriyeti	–	–	16,0	20,4	21,0	21,1
Slovakya	–	–	–	17,8	17,9	17,3
Kore	–	–	3,0	5,4	5,4	5,7
Meksika	–	1,9	3,6	5,9	6,3	6,8
OECD Toplam	15,9	17,6	17,9	19,7	20,3	20,7

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, http://stats.oecd.org/wbos

Gelişmiş ekonomilerde sosyal harcamalardaki artış, önemli ölçüde, yaşlanan bir nüfusun gerektirdiği emeklilik harcamalarıyla ilgili. Ama buradaki artış, başka alanlardaki bir azalmaya tekabül etmiyor. Aksine, sağlığı ve aile yardımlarını içeren diğer alanlarda da, çoğu zaman önemli artışlara rastlıyoruz.

Refah devletine yöneltilen saldırıların politik ortamı tanımlar hale geldiği bir dönemde paradoksal denilebilecek bir nitelik taşıyan bu durumla ilgili ilk çalışmalardan biri,

Paul Pierson'ın 1996 tarihli bir makalesi.[76] Pierson bu çalışmasında sadece refah devletlerinin işlevselliğinde ve etkinliğinde beklenildiği gibi bir azalma olmadığını göstermekle kalmıyor, gelişmiş refah devletlerinde önemi giderek artan kamu sosyal harcamalarına da bir açıklama getiriyor. Açıklamanın merkezinde, çıkar gruplarının, özellikle de hak olarak kabul ettikleri yardımların kesilmesine tepki gösteren seçmenlerin rolü bulunuyor. Pierson'a göre refah devleti, güçlü olduğu yerlerde, hizmet ettiği insanların kuvvetli desteğini almıştır. Bu bağlamda, sosyal politika araçlarının nüfusun büyük bir kısmını kapsadığı yerlerde, yükselen maliyetlerden ve dolayısıyla yüksek vergi oranlarından şikâyetçi olanların tepkisi, halen sahip oldukları haklardan vazgeçmek istemeyenlerin tepkisi yanında oldukça cılız kalmıştır. Bir başka deyişle, refah devletlerinin gelişimi sosyal politikanın içinde yer aldığı siyasi ortamın dönüşümünü mümkün kılmış ve bu dönüşüm sosyal hakları ortadan kaldırmaya yönelik girişimleri etkisiz hale getirmiştir.

Bununla birlikte, refah devletinin bugün olduğu gibi yerinde durduğunu söylemek mümkün değil. Bu bağlamda, yukarıda sözünü ettiğim iki noktadan ikincisini de dikkate almak gerekiyor. Bu nokta, 1980'li yılların sosyal politika ortamını belirleyen özelliklerin 1990'lardan itibaren değişmeye başlaması ve yeni bir "refah yönetişimi" (*welfare governance*) modelinin ortaya çıkmasıyla ilgili. 1980'li yıllarda, devlet müdahalesinin ortadan kalkmasıyla piyasa ekonomisinin "kendiliğinden bir düzen" olarak ortaya çıkacağı ve her şeyin herkes için en iyi biçimde yürümesini sağlayacağı inancıyla tanımlanan bir ideolojik yaklaşımın belirleyici olduğunu söy-

76 Pierson, P. (1996) "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48(2): 143-79. Aynı doğrultuda bir çalışma için bkz. Castles, F.G. (2001) "On the Political Economy of Recent Public Sector Development", *Journal of European Social Policy*, 11(3): 195-211.

leyebiliriz. Bu yaklaşımı yansıtan veciz sözler arasında, "devlet çözüm değil, sorundur" veya İngiltere başbakanı Margaret Thatcher'ın ölümsüzleştirdiği "toplum diye bir şey yoktur, yalnız bireyler ve aileler vardır" bulunuyordu.

Uluslararası ideolojik ortam, 1990'ların ortasında değişmeye başladı. Bu değişmeyi, en net biçimiyle, Dünya Bankası'nın ekonomik gelişmeye yaklaşımında izlemek mümkün.[77] Burada "yönetişim" kavramının gelişme literatürüne girişi ve bu literatür içinde merkezî bir konuma oturuşu özellikle önemli. Bu kavram, bir bakıma, piyasa ekonomisine mutlak güven döneminde tamamen devre dışı bırakılan siyasi unsurları yeniden içeri alıyordu. Piyasanın kurulması için düzenleyici bir yasal çerçevenin oluşması gerektiği, bunun da ancak bilinçli müdahalelerle gerçekleşebileceği fikri gündeme gelmişti. Ayrıca, piyasanın gerginliklerden arınmış, istikrarlı bir ortamda işleyebilmesi, insani ve sosyal sorunların çözümüne yönelik önlemleri gerektiriyordu. "İyi yönetişim", piyasanın kurulması ve düzgün işlemesi için gerekli bu önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanmasıyla ilgiliydi. Burada devlete önemli bir rol atfediliyordu ve bu, ekonomik olduğu kadar, insanlara risk durumlarında güvence sağlayan sosyal güvenlik önlemlerini ve yoksullukla mücadele yöntemlerini içeren sosyal bir roldü. Joseph Stiglitz, "Dünya Bankası'nda, ve genel olarak gelişme camiasında, gelişmeyle ilgili görüşler değişti. Bugün eskisine göre daha çok araç gerektiren daha geniş tanımlanmış amaçlarla ilgileniliyor" diye yazarken bunları kastediyordu.[78]

Dünya Bankası yaklaşımı özellikle Güney'in yoksul ülkelerini hedef alıyordu. Ama gelişmiş kapitalist toplumlar da,

---

77 Bu açıdan 1997 Dünya Gelişme Raporu özellikle önemli. Bkz. World Bank (1997) *World Development Report 1997*, New York: Oxford University Press.

78 Stiglitz, J. (1999) "The World Bank at the Millennium", *The Economic Journal*, 109: 577-597, s. 587

devletin toplumdaki rolünü yeniden tanımlama sürecinin dışında değillerdi. 1980'lerde Claus Offe kapitalizme özgü önemli bir paradoks tanımlamıştı: "kapitalizm ne refah devletiyle birlikte ne de onsuz var olabilir." Daha sonra Bob Jessop, çağdaş kapitalizmin bu paradoksu ne tür bir yeni "refah yönetişimi" çerçevesinde çözmeye çalıştığını tartışan bir makale yayınladı.[79] Keynezyen dönemin tamamlayıcısı olarak ortaya çıkan refah devleti, özellikle üç değişimden etkilenmiş durumdaydı. Bu değişimlerden biri, refah (*welfare*) devletinden "istihdam devleti"ne (*workfare*) kayışla ilgiliydi. Sosyal politika önlemlerinin yansıttığı yeni ideolojik ortam içinde, "devlete bağımlılık" durumuna atfedilen olumsuzluk ve hayatını çalışarak kazanmanın önemine yapılan vurgu, merkezî bir yer tutmaya başlamıştı. Burada, bireylerin devlete sorumluluk yükleyen haklarından bireysel sorumluluklara doğru bir vurgu kayması söz konusuydu. Bu vurgu kaymasının, yoksulları yoksul oldukları için suçlamak gibi, kapitalizmin kendisi kadar eski bir eğilimin yeniden güçlenişine işaret ettiği söylenebilir.[80]

Biraz tuhaf olan, "Çalışmayana ekmek yok" şeklinde de özetlenebilecek bu eğilimin, esnek üretime geçişle ve küresel rekabetin artmasıyla birlikte pek çok kişinin ancak düzensiz, yarı zamanlı işler bulabildiği bir ekonomik ortamda yer almasıydı. İstihdam devleti vurgusunun artan şiddetine rağmen, geçimle istihdam arasındaki ilişkinin zayıfladığı, tam zamanlı, düzenli işlerin azaldığı bu ortamda, sosyal politikanın çalışma hayatının ötesinde ele alınması gerekiyordu. Mesela işsizlik sigortası uygulamalarının insanları işsiz-

---

79 Offe, C. (1984) *Contradictions in the Welfare State*, Londra: Hutchinson; Jessop, B. (1999) "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Primary Functions, Scale, and Models of Coordination", *Social Policy and Administration*, 33(4): 343-359.

80 Grover, C. (2003) "New Labour and Welfare Regime", *Capital and Class*, 79: 17-23.

lik durumunda yoksulluğa düşmekten kurtaran bir rol oynaması giderek güçleşiyordu. Yaşlılık ve hastalık durumlarında da, prim ödemesine dayanan sosyal güvenlik önlemleri etkili olmaktan çıkıyordu. Dolayısıyla, emek piyasalarının bugünkü niteliği doğrultusunda, bir yandan ihtiyaç tespitine dayanan gelir desteği önlemleri gündeme gelirken, bir yandan da işteki konuma değil vatandaşlık statüsüne bağlı olarak edinilen sosyal güvenlik hakları önem kazanmaya başlamıştı. Nitekim, Esping-Andersen, 1999'da yayınlanan *Social Foundations of Postindustrial Economies* (*Sanayi Sonrası Toplumlarının Sosyal Temelleri*) adlı kitabında, yeni ortaya çıkan ekonomik ve sosyal ortamdan en olumsuz etkilenen refah rejimlerinin korporatist ve aile temelli rejimler olduğuna, gelişmelere en iyi uyum sağlayanların ise evrensel vatandaşlık hakları temelinde biçimlenen sosyal demokrat rejimler olduğuna dikkat çekiyordu.[81]

Bu değişikliklerin birlikte değerlendirilmesi, neden devlete bağımlılığın bu derece olumsuzlandığı bir ortamda sosyal harcamalarda bir azalma görmediğimizi kısmen açıklayabilir. Ama sosyal harcamalardaki artış, devlet-vatandaş ilişkisinde başka bir önemli değişmeyle birlikte yer alıyordu. Bu değişme, bir açıdan, liberal dünya görüşünün önemli bir özelliğini yansıtıyordu. Bir önceki bölümde tartışılan Tocqueville ve Townsend gibi hırslı devlet müdahalesi karşıtlarının günümüzün neo-liberalleriyle paylaştıkları bu dünya görüşü, "piyasa düzgün işlerse kimse yoksulluğa düşmez" inancının ötesinde, yoksul yardımı alanında devlete değil, önce aileye sonra da hayırseverlere önemli sorumluluk yüklüyordu. Açıkça sadakayı yücelten bu yaklaşım, devletin sosyal yardım alanında görev üstlenmesine karşı çıkarken, bunun ailenin ve hayırseverliğin rolünü

81 Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

azaltacağına da dikkat çekiyor ve böyle bir olumsuz gelişme adına da devletin yoksullukla mücadeleyle uğraşmaması gerektiğini savunuyordu.

Gerçekten de hayırseverlik, günümüz toplumlarında sosyal alanı tanımlayan önemli bir özellik haline gelmiş durumda. Geçtiğimiz yıl, *Economist* dergisinde çıkan bu konuyla ilgili bir yazı, "19. yüzyıl kapitalizmin, 20. yüzyıl sosyalizmin yüzyılıydı. 21. yüzyıl ise hayırseverlik yüzyılı olacak. En azından bize söylenen bu" diyordu.[82] 1980'lerin piyasa toplumu anlayışı aşılıp, piyasaya, yani bireysel çıkarların alanına indirgenemeyecek bir toplumun varlığı yeniden kabul edilirken, gündeme gelen şey özellikle hayırseverliğin önemiydi. İngiltere'de, Muhafazakâr Parti başkanı Cameron'un, Margaret Thatcher'ın yukarıda değindiğim veciz sözüne atıfla söylediği bir şey, durumu gayet güzel açıklıyor: "Toplum diye bir şey vardır, yalnız bu devletle aynı şey değildir."[83] Devletle aynı şey olmayan bu toplumda, sosyal alanda belirleyici olanın ne olacağı sorusu bizi liberal hayırseverlik anlayışının çağdaş versiyonuna götürüyor.

Bu çağdaş versiyonu kendi özgünlüğü içinde tanımlayan şeyin, "postmodern" kavramının çağrıştırdığı bir geçişkenlik, akışkanlık ve sınırların muğlaklaşması durumu olduğu söylenebilir.[84] Burada önemli olan, sosyal vatandaşlık ilişkisinin taraflarından biri olan devletin küçülmesi veya gerilemesi değil. Önemli olan, devletle kâr amacı gütmeyen ku-

---

82 "The Fight over a Big Idea", *Economist*, 22-28 Temmuz 2006, s. 44.

83 *A.g.e.*

84 Strange, S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press; Chandhoke, N. (2002) "Governance and Pluralisation of the State: Implications for Democratic Practices in Asia?", Governance in Asia: Culture, Ethnicity, Institutional Reform, and Policy Change uluslararası konferansında sunulan tebliğ, City University of Hong Kong, 5-7 Aralık 2002; Hibou, B. (2004) "From Privatising the Economy to Privatising the State: An Analysis of the Continual Formation of the State", B. Hibou (der.), *Privatising the State* içinde, Londra: Hurst & Company, 1-47.

ruluşlar ve özel sektör arasındaki sınırların muğlaklaşmasına yol açan bir sorumluluk paylaşımı. Yani, devlet-STK-özel sektör "ortaklıkları" çerçevesinde geliştirilen "projelerin", yoksul yardımından özürlüler gibi sosyal dışlanma tehdidi altında olan kesimlere sunulan sosyal hizmetlere veya istihdam edilebilirliği artıran aktif emek piyasası politikalarına kadar uzanan bir spektrum içinde oynadıkları yeni roller söz konusu.[85] Bu ortaklıklar tarafından yerine getirilen sosyal sorumluluklar, zaman zaman ciddi bir kamu kaynağı kullanımını gerektiriyor. Ama kamu kaynaklarının kullanımı, devlet-vatandaş ilişkisinin mantığından farklı bir mantık doğrultusunda gerçekleşiyor.

Özetlersek, vurgunun refahtan istihdama kayışı, sosyal koruma önlemlerinin niteliğindeki istihdamla geçim arasındaki ilişkinin değişmesinden kaynaklanan değişmeler ve devlet-STK-özel sektör ortaklıklarının sosyal hizmet sunumunda oynadığı rolün önemi, Kuzey'in gelişmiş ülkelerinde günümüzün sosyal politika ortamını belirleyen üç temel özellik olarak ortaya çıkıyor. Benzer bir gelişmenin izlerini aynı geçmişe sahip olmayan Güney ülkelerinde de bulmak mümkün. Ama bu tarihsel gelişmenin Güney'deki etkilerini değerlendirirken, buradaki tarihsel arka planın refah devleti uygulamalarıyla tanımlanan arka plandan farklı olduğunu gözden kaçırmamak gerekiyor.

Güney ülkeleri, geç sanayileşme ve sosyal politika

İktisat tarihçisi Gerschenkron, 19. yüzyılda Almanya'nın ve Rusya'nın ekonomik gelişmesi üzerine yaptığı çalışmalara dayanarak, geç sanayileşen ülkelerin kurumsal ve ide-

85 Bode, I. (2006) "Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe", *Journal of European Social Policy*, 16(4): 346-359.

olojik ortamının erken sanayileşen ülkelerinkinden farklı olduğunu göstermişti. Özellikle devletin ekonomide oynadığı rolün niteliğine dikkat çeken bu gözlem, Gerschenkron'un "geç sanayileşen ülkeler" dediği 20. yüzyılın gelişmekte olan ülkeleri üzerine çalışan gelişme iktisatçılarına önemli ipuçları verecek nitelikteydi. Nitekim uzak Asya üzerine çalışan Alice Amsden gibi gelişme iktisatçıları, Gerschenkron'un katkısı doğrultusunda bu bölgenin ekonomik performansını incelediler ve standart iktisat teorisinin gözden kaçırdığı pek çok noktaya açıklık getirdiler. Amsden, daha sonra, Türkiye'nin de içinde olduğu başka geç sanayileşme deneyimlerini, aynı bağlamda inceleyen çalışmalar da yaptı.[86]

Ulusal kalkınmacılık deneyiminin kurumsal çerçevesine dikkat çeken bu çalışmalarda, sosyal politika alanındaki gelişmelerle fazla ilgilenilmedi. Sosyal politika, gelişmeyle ilgili çalışmalar bağlamında önemle üzerinde durulan bir konu değildi. Bu yüzden de ulusal kalkınmacılığın, kendi iç çelişkilerinin ve neo-liberal küreselleşmenin etkisiyle son bulmasıyla eş zamanlı olarak ortaya çıkan yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma biçimleri üzerine anlamlı çalışmalar yapılmaya başlanması biraz gecikti. Bu konuda yazılanlar, uzun süre, gelişmiş Kuzey ülkelerinde refah devletine yönelen neo-liberal saldırının sonuçlarıyla ilgili gözlemlerin, Güney'deki gelişmelere uygulanmasıyla sınırlı kaldı. Refah devletinin ve ulusal kalkınmacılığın karşı karşıya kaldığı sorunlar aynı potada eritilerek, aynı ortak saldırının toplumlar ve insanlar üzerindeki benzer sonuçlarına dikkat çekildi. Dolayısıyla, sosyal politika ortamını tanımlayan tarihsel farklar ve bu farkların küresel piyasa ekonomisinin bütün dünyaya

86 Gerschenkron, A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press; Amsden, A. (2001) *The Rise of "The Rest": Challenge to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press.

yayılması bağlamında nasıl tezahür ettiğinin incelenmesi oldukça geç gündeme geldi.

Bugün, yavaş yavaş, sosyal politikayı gelişme çalışmaları bağlamında yerleştirildiği marjinal konumdan çıkarıp, tarihsel ve kurumsal bağlamında inceleyen çalışmalar ortaya çıkmaya başlamış durumda. Esping-Andersen'ın gelişmiş Kuzey ülkeleri için geliştirdiği, "refah rejimi" kavramından yola çıkarak Güney Avrupa, Latin Amerika ve Uzak Asya'daki sosyal politika süreçlerine bakan çalışmalar, bu yöndeki ilk örneklerden. Jeremy Seekings gibi araştırmacıların, Güney ülkelerinin farklı refah rejimlerinin neo-liberal ortamda ne tür bir gelişme çizgisi izleyerek ne tür sosyal politika dönüşümleri yaşayacaklarını incelemeye çalıştığını görüyoruz.[87] UNRISD'in yürüttüğü "Gelişme Bağlamında Sosyal Politika" projesi kapsamındaki çalışmalar ise, iktisadi gelişmeyle sosyal politika süreçleri arasındaki ilişkiye ışık tutan çalışmalar.

Gelişme iktisadı içinde sosyal politikanın uzun süre gündem dışı kalması sebepsiz değil. Buradaki tek sebep sanayileşmenin gecikmesi de değil. Herhalde daha önemli olan, bu ülkelerde kapitalist ilişkilerin ortaya çıkış biçimiyle ilgili toplumsal özellikler. Bu açıdan, bu bölümde yer alan Avrupa sosyal politika tarihi tartışması yararlı bir arka plan oluşturabilir. Bu tarihsel gelişme, özel mülkiyet ve özgür sözleşme ilişkilerine dayanan kapitalist bir düzenin ortaya çıkışı ve gelişmesi süreciyle birlikte yer almıştı. Bu süreç içinde piyasa ilişkilerinin kurumsal çerçevesi yerleşmiş ve piyasanın ekonomide oynadığı rol emeğin giderek metalaşmasıyla birlikte artmıştı. Süreç, bir yanıyla, "ortak alanların" (commons), yani insanların mülkiyet ilişkilerinin dışında

87 Seekings, J. (2004) "Prospects for Basic Income in Developing Countries: A Comparative Analysis of Welfare Regimes in the South", *BIEN Conference on The Right to a Basic Income: Egalitarian Democracy*'de sunulan tebliğ, Barselona, 20 Eylül 2004.

ulaşabildikleri geçim olanaklarının ortadan kaldırılmasıyla ilgiliydi. Mantıksal sonucu ise, çeşitli nedenlerle emeğini piyasada satarak geçimini sağlayamayanların aç kalmasıydı. Hiçbir insan toplumunun kaldıramayacağı bu sonuç, piyasa ekonomisinin insan toplumuyla bağdaşamaz niteliğini ortaya koyduğu için, piyasaya müdahale gündeme gelmişti. Müdahale, emeğin meta olmaktan çıkarılmasını hedefliyordu. Bu hedefin gerçekleşmesi ise, bireyin can ve mal güvenliğini sağlayan sivil hakların sosyal haklarla tamamlanmasına bağlıydı.

Bu tarihsel gelişme, önce bir metalaşma süreciyle sonra da o süreci tersine çeviren müdahalelerle tanımlanıyor. Bir bakıma, ortak alanları ortadan kaldıran kapitalist mülkiyet ilişkileri temelinde gelişen piyasaların ekonomideki rolünün, sosyal haklarla tanımlanmış "yeni ortak alanlar" yaratılarak sınırlandığı söylenebilir. Yani sosyal politika önlemlerinin, insanların mülkiyet ve piyasa ilişkileri dışında geçim olanaklarına sahip olmalarını sağlayan yeni ortak alanlar yaratma potansiyeline sahip oldukları düşünülebilir. Ama bu noktada, onları ortaya çıkaran tarihsel sürecin iki özelliğini unutmamak gerekiyor. Bunlardan biri, özel mülkiyet haklarının korunması bağlamında güçlenen ve başarılı olan sivil haklarla ilgili. 20. yüzyılın refah devleti uygulamaları, sivil hakların, siyasi ve sosyal haklarla tamamlandığı bir durumda, yani devlet müdahalesinin yasalarla tanımlanmış bir devlet-vatandaş ilişkisi içinde, keyfîliği sınırlanmış bir biçim aldığı bir ortamda yer alıyorlardı. İkincisi, bu uygulamaların yer aldığı ortamda, büyük ölçüde yasalarla düzenlenmiş bir emek piyasası çalışma hayatını tanımlıyordu.

Bu noktada, gelişmiş kapitalist toplumlar dışında kalan toplumlardaki sosyal politika ortamları üzerine düşünürken sormamız gereken önemli bir soru ortaya çıkıyor. Bu soru,

hem devlet müdahalesini ne ölçüde devletle hak sahibi vatandaşlar arasındaki ilişki bağlamında değerlendirebileceğimizle, hem de yasalarla düzenlenmiş formel piyasa ilişkilerinin çalışma hayatının ne kadarını kapsadığıyla ilgili. Bu soruyu gündeme getiren düşünürlerden Geof Wood, Afrika ve Güney Asya'nın yoksul ülkelerinde, konuya "köylü" ve "patronaj ilişkileri" diye tanımladığı iki metafor yardımıyla yaklaşılabileceğini söylüyor.[88] Burada öne sürülen fikir şu: Bu ülkelerde devlet müdahalesinin insanların geçimi üzerindeki etkisini belirleyen, yasalarla belirlenmiş yöntemlerle vergi toplanması ve dağıtılması değil, enformel, kişisel ilişkilerin mantığını yansıtan koruma/kollama biçimleridir. Bu ülkelerde insanın geçimi, ücretli emek ilişkilerinden çok, köylü toplumlarına özgü kişisel ve enformel ilişkiler çerçevesinde sağlanır. Çalışma hayatına hâkim olan, yasal bir çerçeve içinde işleyen emek piyasaları değil, kırda da kentte de, sömürünün de kollamanın da kişisel nitelikli güç ilişkileri içinde ortaya çıktığı enformel sektördür. Partha Chatterjee'nin yazdığı gibi, böyle bir ortamda devlet önemsiz değildir. Ama insanlar devlet karşısındaki konumları itibariyle vatandaş olarak değil "yönetilen nüfus" olarak tanımlanabilirler. Katıldıkları ve kullandıkları siyasi mekanizmalar da, "yönetilenlerin siyaseti"ni tanımlar.[89]

Güney'in yoksul ülkeleri bağlamında geliştirilen bu tür kuramsal yaklaşımların, geç sanayileşen Latin Amerika ve Uzak Asya ülkelerine veya Türkiye'ye birebir uygulanmasının mümkün olduğunu düşünmüyorum. Yine de, kalkınmacı devlet politikalarının geçerli olduğu geç sanayi-

---

88 Wood, G. (2004) "Informal Security Regimes: The Strength of Relationships", I. Gough ve G. Wood (der.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* içinde, Cambridge: Cambridge University Press, 49-87.

89 Chatterjee, P. (2004) *The Politics of the Governed*, New York: Columbia University Press, s. 27-78 [Türkçesi: *Mağdurların Siyaseti*, çev. Veysel Fırat Bozçalı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006].

leşme ortamının incelenmesinde bu yaklaşımların dayandığı gözlemlerden yararlanılabilir. Birebir uygulamanın güçlüğü, iki ayrı biçimde karşımıza çıkıyor. Uzak Asya'nın başarılı kalkınmacılık deneyimi içinde "refah devleti"nin karşısına bir "istihdam devleti" modeli koymak mümkün. Bu model, kamu işletmelerinin iş güvenliğini büyük ölçüde koruyacak bir istihdam politikası uygulaması ve aynı istihdam politikasının her alanda devlete bağımlı özel sektör şirketlerine de empoze edilmesiyle tanımlanabilir. Bunun yanı sıra, özellikle yaşlıların bakımı konusunda ailenin önemli bir rol üstlenmesi de bu modelin tanımlayıcı özelliklerindendir.[90]

Latin Amerika ülkelerinin ve Türkiye'nin, tarihsel olarak Kuzey'deki refah devleti uygulamaları dönemine tekabül eden ulusal kalkınmacılık deneyimi boyunca aynı tür bir istihdam devleti modeline sahip oldukları söylenemez. Buralarda daha bariz bir biçimde ortaya çıkan özellik, hayatını çalışarak kazanan kesimin tamamına uygulanabilecek tek bir devlet-fert ilişkisi tanımlamanın zorluğudur. Bunun bir nedeni, önce Latin Amerika'da[91] sonra da Türkiye'de, formel sektörde çalışanları sigorta kapsamına alan "eşitsiz korporatist" nitelikli bir sosyal güvenlik sisteminin yürürlüğe girmiş olması ve zamanla, kendi hesabına çalışanların bir kısmını da içerecek şekilde genişlemesidir. Benzer uygulamalar, bazı Latin Amerika ülkelerinde çok daha önce yürürlüğe girmiş ve zaman içinde diğer ülkelere de yayılmıştır. Ama bu ülkelerde korporatist nitelikli bir refah rejiminin varolduğunu söyleyemiyoruz çünkü sigorta kapsamı dışındaki kesim sayısal olarak çok önemli ve bu kesimin

90 Kwon, Huck-ju (2005) "East Asia and the Developmentalist Welfare State", *Development and Change*, 36: 477-497.

91 Piersen, C. (2004) "'Late Industrializers' and the Development of the Welfare State", T. Mkandawire (der.), *Social Policy in a Development Context* içinde, New York: Palgrave MacMillan, 215-245.

çalışma hayatındaki konumu da, devletle ilişkileri de, daha yoksul Güney ülkelerindeki "yönetilen nüfus"la ilgili olarak gündeme gelen özellikleri yansıtır nitelikte. Kabaca, vatandaşlarla yönetilen nüfustan oluşan ikili bir sosyal yapının varlığı söz konusu.

Bu modelin, hiç olmazsa Türkiye özelindeki incelenmesinde, "Güney Avrupa refah rejimi" kavramından da yararlanılabileceğini düşünüyorum. Esping-Andersen'ın yukarıda tartıştığım yaklaşımı, hem farklı refah rejimlerinin oluşmasında rol oynayan tarihsel unsurlara dikkat çekmesi hem de karşılaştırmalı çalışmalara sağlam bir zemin hazırlaması açısından önemli. Bu doğrultuda gerçekleştirilen karşılaştırmalı çalışmalar, zaman içinde, Esping-Andersen'ın kurduğu çerçevenin eksikliklerine işaret etmiş ve bu çerçevenin geliştirilmesine katkıda bulunmuşlardır. Bu bağlamda yapılan en önemli çalışmalardan bazıları, Maurizio Ferrera'nın katkısıyla ortaya çıkan "Güney Avrupa refah rejimi" kavramı etrafında yapılmıştır.[92] Esping-Andersen'ın çalışması çerçevesinde, İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerin refah rejimleri az gelişmiş korporatizm örnekleri olarak ele alınabiliyorlardı. Ferrera ise, bunların kendine özgü bir sistem oluşturduklarına, bazılarında gayet gelişmiş korporatist nitelikli formel sosyal güvenlik sistemlerine rastlandığına, ama bunun yanı sıra, enformel istihdamın ve devlet toplum ilişkilerinin enformel niteliğinden kaynaklanan patronaj ilişkilerinin de büyük önem taşıdığına dikkat çekti. Ayrıca ailenin Güney Avrupa refah rejimlerinde oynadığı rolün önemini ve özgün niteliğini de vurguladı. Yani Wood'un köylü ve patronaj ilişkileri kavramlarının yansıttığı özelliklerin bir kısmı, tabii toplumsal farklılıkları yansıtan değişik

92 Ferrera, M. (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37 [Türkçesi: "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", A. Buğra ve Ç. Keyder (der.) (2006) içinde].

biçimlerde, bir ölçüde burada da mevcut gibi görünüyordu. Daha sonraki bölümlerde, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'de biçimlenen sosyal politika ortamının Güney Avrupa refah rejiminin bir türü olarak anlaşılabileceğinden tekrar söz edeceğim.

Güney Avrupa ülkelerinde AB üyeliğinin sosyal politikanın temel parametrelerini ciddi biçimde değiştiren bir etkisi olduğu kesin. Avrupa dışındaki Güney ülkelerinde ise, neo-liberal küreselleşmenin etkileri, bu birbirinden farklı sosyal ortamların hepsinde önemli değişikliklere yol açtı. Bir yandan yoksulluk biçim değiştirirken, bir yandan da yukarıda değindiğim "köylü" ve "patronaj ilişkileri" metaforlarıyla tanımlanan sosyal koruma önlemlerinin, Uzak Asya tipi istihdam devletinin ve eşitsiz korporatist sosyal güvenlik sistemlerinin yarattığı bölünmüş sosyal yapının sürdürülebilirliğini kaybettiği görüldü. Yoksulluğun biçim değiştirerek önemli bir sosyal sorun haline gelişi, çoğu ülkede, tarımın ticarileşmesiyle ivme kazanan göç ve şehirleşmeyle ilgiliydi. Bu bağlamda, yakın dönemde yaşanan en önemli gelişmenin, 2005 yılında, tarihte ilk defa, dünyada kırsal nüfusla şehir nüfusunun eşitlenmesi olduğunu söyleyebiliriz. Şehirleşme, erken sanayileşen ülkelerde sanayideki hızlı istihdam artışıyla birlikte gerçekleşmişti, oysa Güney ülkelerinde bugün, sanayide istihdam olanaklarının kırsal kesimden kopanların tamamına iş sağlamasının imkânsız olduğu bir ortamda gerçekleşiyor. Şehre göç edenlerin çoğu, düzenli iş bulma umudunun neredeyse sıfır olduğu bir ortamda, varoşlara yığılmış bir halde hayatlarını idame ettirmeye çalışıyor.[93]

Şehirleşme, aile bağlarının ve daha genel bir düzeyde "köylü" metaforunun tanımladığı geleneksel dayanışma ilişkilerinin zayıflamasına da yol açıyor. İşsizlik, hastalık ve

---

93 Davis (2006).

yoksulluk durumlarında akrabalardan ve tanıdıklardan gelebilecek destek giderek ortadan kalkıyor. Güney'de de insan hayatının giderek uzaması ve yaşlı nüfusun artması, özellikle kadınların çalışma hayatına daha çok katıldıkları bir ortamda, yaşlıların bakımını aileye yükleme imkânını ciddi biçimde sınırlamaya başlıyor.

Bunun yanı sıra, küreselleşmenin etkilerini sadece ekonomik alanda değil, siyasi alanda da aramak gerektiğini unutmamak lazım. Dünyanın son yirmi yılı, sadece gelir bölüşümündeki uçurumların büyümesiyle, işsizlik ve yoksulluk artışlarıyla değil, aynı zamanda, pek çok üçüncü dünya diktatörlüğünün yerini seçilmiş hükümetlere bırakmasıyla da tanımlanan bir dönem. Böyle bir ortamda, hem ekonomik hem de siyasi açıdan, Uzak Asya'nın nispeten başarılı olduğu söylenebilecek istihdamın korunmasına odaklı otoriter kalkınmacılık modelinin bile, sürdürülemez bir noktaya gelmesi kaçınılmaz görünüyor. Demokratik bir ortamda toplumun bütünlüğünü korumanın, sosyal politika önlemlerini gündeme getirmesi ise kaçınılmaz. Bununla ilgili olarak, Ha-Joon Chang'ın "Uzak Asya'nın tarihsel gelişmesi içinde bir sosyal politika boşluğundan söz etmek imkânsızdır" dediğini hatırlamakta yarar var.[94] Ama Chang'ın sözünü ettiği sosyal politika, büyük ölçüde, "beşeri sermaye" geliştirme amacıyla eğitime önem vermekle ve sıkı bir iş disiplini içinde istihdama odaklanmakla sınırlı. Çalışma hayatının ötesinde, siyasi ve sosyal haklara gönderme yapan bir yaklaşımı yansıtmıyor. Dolayısıyla, bu tür hak taleplerinin ve bu bağlamda sendikal özgürlüklerin yaygınlaştığı bir ortam içinde, sürdürülmesi zor bir durumu idealize ediyor.

---

94 Chang, Ha-Joon (2004) "The Role of Social Policy in Economic Development: Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia", T. Mkandawire (der.) (2004) içinde, 246-261.

Bu tür, ulusal kalkınmacılığı idealize eden yaklaşımlar, son zamanlarda pek çok Güney ülkesinde, ilk defa çeşitli sosyal politika önlemlerinin ciddiyetle gündeme geldiğini göz ardı ediyor. Oysa bugün, pek çok ülkede, eskiden devletle sadece patronaj ilişkileri çerçevesinde karşılaşan çoğunluğa yönelik sosyal yardım mekanizmalarının ortaya çıktığını görüyoruz. Bu mekanizmalar, Güney Kore'de, işçi sendikalarının baskısı ile işlevsellik kazanan ve nüfusun tamamını kapsayan sağlık sigortası örneğinde olduğu gibi, sosyal güvenlik önlemlerini içeriyor.[95] Buna benzer başka bir örnek, Meksika'nın başkenti Meksika şehrinde yaşı 70 ve 70'in üzerinde kalan nüfusun yüzde 98'ini kapsayan ve kapsam içindekilere sabit bir nakit destek sağlayan *Programa para Adultos Mayores.*[96]

Bunun yanı sıra, özellikle ihtiyaç tespitine dayalı sosyal yardım alanında önemli gelişmelere rastlanıyor. Pek çok ülkede, bir Dünya Bankası projesi olan şartlı nakit transferleri uygulanmaya konmuş durumda. Bu transferler esas olarak çok çocuklu yoksul aileleri hedef alıyor. Yardımlar, çocukların okula devamına ve(ya) aşılarının düzenli olarak yapılmasına bağlı kılınıyor. Arjantin gibi kimi örneklerde olduğu gibi, anne-babaların eğitim programlarına katılımı ya da toplum merkezli işlerde çalışmaları koşuluna da bağlanmış olabiliyorlar.[97] Sosyal politika alanında görülen bir diğer eğilim ise, birçok Asya ülkesinde –Hindistan (1995), Nepal (1995), Tayland (1993), Vietnam (1995),

---

95 Kwon (2005).

96 OECD (2006) "OECD Policy Note: Poverty Alleviation", Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, https://www.oecd.org/dataoecd/51/59/38120467.pdf.

97 General Directorate of Social Solidarity of Turkey and World Bank (2006) *Country Program Profile*, Üçüncü Uluslararası Şartlı Nakit Transferleri Konferansı için hazırlanmış bir doküman, İstanbul, 26-30 Haziran 2006.

Endonezya (1998), Bangladeş (1998)–[98] yürürlüğe konan sosyal emeklilik sistemi. Daha önce ailenin sorumluluğuna bırakılmış olan yaşlı yoksulluğunu önleme sorumluluğu, artık devletin görevi olarak kabul edilmeye başlanmış durumda.

İhtiyaç tespitine dayanan bu tür sosyal yardımları değerlendirirken dikkate alınması gereken bazı şeyler var. İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devletinin ortaya çıktığı ortamda, bu tür yardımların evrensel vatandaşlık hakları kavramıyla bağdaşmadığı yönündeki fikirler yaygındı. Mesela T.H. Marshall, bu konuda çok net bir tavır alarak, sadece yoksulları hedefleyen yardım programlarıyla sağlık, eğitim, emeklilik gibi alanlardaki vatandaşlık haklarını birbirinden ayırıyordu. Bu tavrın gerisinde, öncelikle, İngiltere'nin 1834 tarihli Yeni Yoksullar Yasası'nın korkunç hatırası vardı. İkincisi, savaş sonrasına hâkim olan, en azından erkek aile reisleri için tam istihdamın gerekliliği ve ulaşılabilirliği vurgusu, yoksulluğun istihdam yoluyla tamamen ortadan kalktığı bir toplum tahayyülü doğrultusunda yoksulları hedefleyen politikaların gereksizliği inancını besliyordu. Bu iki unsura da yabancı, kendi kapitalizm tarihleri boyunca yoksullukla mücadeleyi bir siyasi sorumluluk ve sosyal politika konusu olarak görmemiş toplumlardaki durum haliyle biraz farklı olmak durumunda. Özellikle istihdamla geçim arasındaki ilişkinin fevkalade kırılganlaştığı ve tam zamanlı düzenli işlerin toplumun çok geniş bir kesimi için ulaşılabilir olmadığı bir ortamda, özellikle yoksulları hedefleyen sosyal politika önlemlerini, refah devleti ortamına özgü yaklaşımlardan çok, Tom Paine'in önerilerini hatırlaya-

---

98 HAI-APRDC (2007) "An Overview of Social Pensions in Asia", Asya'da yaşlanan nüfus bağlamında yaşlılıkta sosyal koruma/sosyal emekliliğinin temini (*Ensuring Social Protection/Social Pensions in Old Age in the Context of Rapid Aging in Asia*) konulu Asya Bölgesel HAI-UNESCAP-JF Semineri için hazırlanmış çalışma raporu, 29-31 Ocak 2007, UNCC, Bangkok, Tayland.

rak değerlendirmekte yarar olabilir. Belki de Paine'in önerilerinin, iki yüz yıl sonra dünyanın her yerinde ciddiye alınmaya başladığını söylemek mümkün. Bu kitabın beşinci bölümünde Türkiye bağlamında tekrar değineceğim bu gelişmeler, devlet-vatandaş ilişkisinin mantığında önemsenmesi gereken bir değişikliğe işaret ediyor.[99] Doğal olarak, ihtiyaç tespitine dayanan yardımların tek başlarına yoksulluk sorununa bir çözüm oluşturabileceği söylenemez. Daha doğru olan, bunları, herkesin gerçekten bedava sağlık ve eğitim hizmetlerine ulaşabilmesini, herkesin sağlıklı barınma imkânına sahip olmasını amaçlayan bir sosyal politika paketinin parçası olarak ele almak.

Gelişmiş bir refah devletine sahip olmayan toplumlarda gözlemlenen sosyal politika gelişmelerinin içinde yer aldığı uluslararası konjonktürün, sosyal hakların güçlendiği bir ortama doğru daha kapsamlı bir ilerlemeye set çeken özellikleri olduğu da kesin. Bu noktada, refah devletinin gelişmiş olduğu ülkelerdeki sosyal politika ortamını etkileyen değişimleri hatırlamakta fayda var. Bu ortamı etkileyen "çalışmayana ekmek yok" anlayışı da, devletin STK'lar ve özel sektörle kurulan ortaklıklar içinde geçirdiği dönüşüm de, Güney ülkelerindeki paralel gelişmelere tekabül ediyor.

Tarımda istihdamın hızla düştüğü, şehirlerde düzenli iş bulma imkânının çoğunluk için bir hayal haline geldiği bir ortamda yer alan "çalışmayana ekmek yok" vurgusu, açık bir çözümsüzlüğe işaret ediyor. Neo-liberal ideolojinin bu çözümsüzlüğü aşmak için geliştirdiği yöntemlerin en önemlilerinden biri "mikrokredi mucizesi" Nitekim, geçtiğimiz yıl Nobel Barış Ödülü, yoksullukla mücadele alanında çok

99 Bu değişikliği Latin Amerika bağlamında örneklerle tartışan makaleler içeren bir çalışma için, bkz. Buvinic, M., J. Mazza ve R. Deutsch (der.) (2004) *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.

başarılı bir yöntem geliştirdiği için Grameen Bankası mucidi Bangladeşli Muhammed Yunus'a verildi.

1970'lerde Bangladeş'te, daha sonra, 1980'lerde kurulan Grameen Vakfı aracılığıyla başka ülkelerde yürürlüğe giren Grameen Bankası uygulaması, gerekli teminatları gösteremedikleri için normal kredi olanaklarına ulaşmaları imkânsız olan kimselere kredi sağlamayı ve "yoksulun yoksulunu" kendi işini kurarak, yani "girişimci" yaparak, yoksulluktan kurtarmayı amaçlayan bir yöntem. Diğer bir özelliği de, kredi alan bireyin köy veya mahallelerdeki sosyal gruplar içindeki yerini dikkate alması ve kredinin geri dönmemesi halinde grubun diğer üyelerinin kredi almasını zorlaştırarak, onların borçlu bireye uyguladıkları baskılar veya ona verdikleri maddi destek yoluyla, kredinin geri dönüşünü garantilemeye çalışması. Uygulamanın hedef kitlesi genellikle kadınlar. Bu, kadınların geri ödeme konusunda daha güvenilir oldukları inancına dayanıyor. Verilen kredinin faizsiz değil faizli, hem de oldukça yüksek faizli bir kredi olduğunu da eklemek gerekiyor.

İmalat sektöründe istihdam olanaklarının sınırlı, devlet harcamalarının kısılması gerektiği inancının yaygın ve yoksulluğun inkâr edilemez gerçekliğinin de göz önünde olduğu bir ortamda, Grameen Bankası uygulamasının ideolojik çekiciliğini anlamak hiç zor değil. Bu uygulama sayesinde, yoksulluk inkâr edilmiyor, yoksullara kendilerini kurtarmak için bir fırsat veriliyor ve bu, devlet değil STK'lar aracılığıyla yapılıyor.

STK'lar, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, Dünya Bankası yaklaşımı çerçevesinde yeni yönetişim modelleri uygulanan Güney ülkelerinde de çok önemli bir konuma sahipler. Yerel yönetimlerle STK'ların birlikte yürüttükleri katılımcı projeler, mesela altyapı hizmetlerinin yoksullara ulaşmasını sağlamak bağlamında, "özel sektörün dinamizmini kamu

planlamasına taşımak" amacına hizmet ediyorlar.[100] Bu, insanların günlük hayatlarını doğrudan etkileyen karar süreçlerine katılımını sağladığı ölçüde, demokratikleşme açısından da olumlu bir adım olarak görülebiliyor.[101]

Sivil toplumun güçlenmesi, demokratikleşme açısından istenilir bir şey. Ama yeni yönetişim modelleri çerçevesinde STK'lara verilen rol, devlet politikalarını etkileyen bir baskı unsuru oluşturmaktan çok, devletin üstlenmesi gereken sorumlulukların bir kısmını, projeler geliştirerek üstlenmek şeklinde tanımlanıyor. Bu noktada ortaya birbiriyle ilintili bir dizi sorun çıkıyor. İlk sorun, temsil yetkisi sorunu. Bugün sosyal politika alanında aktif olan STK'lar, sendikalar veya meslek kuruluşlarından farklı olarak, belirli bir üye tabanı tarafından seçilerek temsil yetkisine sahip olmuş kuruluşlar değiller. Dolayısıyla hesap verdikleri merci, hizmet ettikleri kesimlerden ziyade kendilerine fon sağlayan kurumlar. Temel sosyal hizmetlerin böyle bir temsil yetkisi boşluğu içinde, hizmet alanlara hesap verme sorumluluğu taşınmaksızın yerine getirilmesi veya paylaşılması, doğal olarak sosyal hakların güçlenmesine uygun bir zemin oluşturmuyor.[102]

Devlet-STK-özel sektör ortaklıkları bağlamında ortaya çıkan başka bir soru, STK'ların politik süreçleri etkilemek üzere siyasi yetkililer üzerinde baskı oluşturmak işlevinin, bu ortaklıklar çerçevesinde nasıl yerine getirilebileceğiy-

---

100 World Bank (2000) *World Development Report 1999/2000*, Oxford: Oxford University Press, s. 145.

101 Fung, A. ve E. O. Wright (2001) "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society*, 29(1): 5-41.

102 Bu sorunları Kuzey AB bağlamında gündeme getiren bir çalışma için, özellikle bkz. Bode (2006). Ayrıca, Chandhoke (2002) ve Tendler, J. (2004) "Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about it?", T. Mkandawire (der.) (2004) içinde, 119-142. *Birikim* dergisinin 130. sayısında (Şubat 2000) da aynı konuyu ele alan makalelere yer verilmiş bulunuyor.

le ilgili. Devletin alanını özel sektörden ve STK'lardan ayırarak tanımlayan sınırların muğlaklaşmasıyla ortaya çıkan "postmodern" durum içinde, STK'ların siyasi aktörler olmaktan çıkıp idari mekanizmaların bir parçası haline gelmesi ve bu konumun devlet karşısında eleştirel tavır alışların önünde bir engel oluşturması çok mümkün. Eleştirel tavır alma imkânının bu şekilde daralmasının, sosyal hak taleplerinin dile getirilmesi açısından da bir sorun oluşturduğu görülebilir.

Yeni refah yönetişimi modelinin Güney ülkelerinde ortaya çıkış biçimine baktığımız zaman, bugün bu ülkelerdeki sosyal politika ortamının ters yönde etki yapan iki değişim dinamiği tarafından biçimlendirildiğini söyleyebiliyoruz. Bir yandan, devletin sadece formel sektör çalışanlarına değil herkese karşı sosyal sorumlulukları olduğu fikri ve "yönetilen nüfus"un "vatandaşlık" haklarından yararlanması anlamına gelen bazı uygulamalar gündeme geliyor. Diğer yandan, liberal piyasa ideolojisinin hâkim olduğu bir ortamda kamu harcamalarının sınırlanması ve devletin küçülmesi yönünde baskılar artıyor. Bu baskılar istihdam olanaklarının azalmasıyla birlikte yer aldıkları için, yoksulları girişimci yaparak yoksulluktan kurtarmak gibi parlak (!) fikirler, STK'ların sosyal alanda giderek artan rolüyle birlikte devreye girerek, sosyal hakların yerleşmesi sürecinin önünde bir engel oluşturuyor. Kitabın beşinci bölümünde, bu sorunu Türkiye bağlamında ayrıntılı bir biçimde tartışacağım.

İKİNCİ BÖLÜM

Devletçi dönemde yoksulluk: "Zenginlerimiz nerede?"

16. yüzyılda Avrupa'da "sadaka reformu" tartışmalarının gündeme geldiği sırada bütün ülkelerde nüfusun büyük bir kısmı hâlâ tarımda bulunuyordu. Ama tarım kesiminde ilişkiler değişmeye başlamış ve mekânsal hareketlilik hızlanmıştı. Yoksulluğun algılanışına yansıyan ve özellikle dilenciliğin kabul edilmez bir şey olduğunu gündeme getiren ideolojik değişmeler böyle hareketli bir ortamda yer alıyordu. Geleneksel sadaka yöntemlerinin sınırları zorlanırken yoksulluk sorunuyla nasıl mücadele edileceği ve bunun kime nasıl sorumluluklar yüklediği sorusu ortaya çıkmıştı. Yoksulluk bir sosyal sorun olarak algılanmaya başlanmıştı ama bu sorun her zaman yoksulun işgücü olarak kullanılmasının koşullarını dikkate alan, yani ekonomik kaygılarla da biçimlenen bir yaklaşımla ele alınıyordu. Bu ortamda, yoksul yardımı konusu sosyal politika tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmuştu.

Türkiye'de Cumhuriyet döneminin başında yoksulluk konusunun ele alınışı, modern yoksulluk tartışmalarının bazı özelliklerini yansıtıyor, mesela dilenciliğe karşı açık bir tavır

alışla biçimleniyor, çalışmanın önemi vurgusuyla sürüyordu. Ama kapitalist gelişme süreci içinde Avrupa'da ortaya çıkan yaklaşımlardan iki açıdan farklıydı. Bu bölümde bu bağlamda ortaya çıkan iki farklılık üzerinde duracağım. Bunlardan biri, emek arzıyla ilgili ekonomik kaygıların dönem boyunca siyasi kaygıların epeyce gerisinde kalmış olmasıyla ilgili. Bu bağlamda, köyün çözülmemesi ve büyük şehirlere göçün engellenmesi amacı, sanayileşme hamlesinin gerekleriyle çatıştığı noktada tercihlerin sosyal/siyasi saiklere göre yapıldığı izlenimini ediniyoruz. Dolayısıyla, "özgür emek piyasası"nın ortaya çıkışının köylülüğün sürmesiyle sınırlandığını söyleyebiliriz.

İkincisi, sadaka reformu tartışmalarıyla birlikte gündeme gelen ve 19. yüzyıl liberal düşünürlerinin etkisiyle bir süre baskı altında tutulan siyasi sorumluluk bilinci, yani yoksullukla mücadelenin siyasi yetkililere sorumluluk yükleyen bir politika konusu olduğu fikri, erken Cumhuriyet döneminde önemli bir yer tutmuyor. Çok devletçi bir ülke olduğu söylenen Türkiye'de, özellikle devletçi dönem olarak bilinen tek parti döneminde, yoksullukla mücadele devletin sorumlulukları arasında sayılmıyor. Paradoksal bir biçimde, 19. yüzyılın liberal ortamında ciddi önem kazanan gönüllü hayırseverlik vurgusu, Türkiye'de devletçi dönemin yoksulluk yaklaşımı içinde gayet belirgin bir nitelik taşıyor. Sosyal yardım alanı, büyük ölçüde gönüllü çabalar ve sivil toplum kuruluşlarına ait bir alan olarak değerlendiriliyor. Dönemin gönüllü kuruluşlarının, genellikle devletten bağımsız bir varlıkları yok. Çoğu zaman Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) ileri gelenlerinin önderliğinde, devletle içiçe ve devletin mali desteğinden yararlanarak faaliyet gösteriyorlar. Bununla birlikte, sosyal yardımın kamu kaynaklarından karşılanması gerektiği fikri yerleşmiş değil ve bireysel bağışlara bu alanda belirleyici bir rol atfediliyor. Yani, 1937'de

anayasaya giren "devletçilik" ilkesi, yoksullukla mücadele alanına uzanmıyor.

Türkiye'ye ait bu iki özellik arasında bir bağlantı olduğundan da söz edilebilir. Cumhuriyet devletinin kurucuları ve ilk yetkilileri için, yoksulluk büyük ölçüde köylü yoksulluğuyla özdeş gibi görünüyor. "Ankara'da Cumhuriyet devletini kuranlar için yoksul kimdi?" sorusuna verilecek ilk cevap, herhalde, "köyündeki köylü"ydü ve ülkenin ezici çoğunluğuydu. Bu, yoksulun ötekileştirilmediği anlamına gelmiyor, ama ötekiyle birlikte yaşama stratejilerinin niteliğini değiştiriyordu. Doğal olarak, bu stratejileri incelerken Türkiye'deki yoksulluğun hem hangi gelişmeler sonucu ortaya çıkan bir olgu olduğunu, hem de nasıl bir uluslararası konjonktür içinde biçimlendiğini dikkate almak gerekiyor. Erken Cumhuriyet dönemi yoksulluğu, bir dizi savaşın ve onları izleyen politik olayların sonucunda ortaya çıkmıştı. Yani kapitalist gelişme dinamiklerine bağlı, toplumun ticarileşmesiyle ilgili bir olay değildi. Sanayileşme çabaları ise, uluslararası kapitalizmin krizi ve İkinci Dünya Savaşı ortamında yer almış ve daha önce sanayileşen ülkelerde şehirleşme ve proleterleşmenin yol açtığı sorunların oluşturduğu bir tarihsel arka planın varlığında sürdürülmüşlerdi. Dolayısıyla sanayileşme çabaları içinde yoksulu işgücü olarak gören bir yaklaşımın gerekleri, hem siyasi yetkililer hem de özel çıkar grupları tarafından güçlü bir biçimde savunulur olmaktan uzaktı.

Bu ortamda, siyasi yetkililer için köylüyü köyde tutmanın önemli bir amaç olarak ortaya çıkması zor anlaşılır bir şey değil. Ticari tarım ürünleri piyasası daraldığı ölçüde bu alanda üretimi artırmayı amaçlayan kapitalist üreticilerin köylülüğün çözülmesi yönündeki çıkarları önemsiz kalıyor, devlet işletmelerinin öncü güç olarak ortaya çıktığı geç sanayileşme dinamikleri içinde özel sektörün ucuz işgücü talep-

leri kolayca göz ardı ediliyordu. Yani siyasi kaygıların emek arzıyla ilgili ekonomik kaygılara galebe çalması çok şaşırtıcı değildi.

Buna bağlı olarak, köylü yoksulluğunun kontrol altında tutulması şeklinde tanımlanan büyük sorun, şehir yoksulluğuyla sosyal politika önlemleri alarak ilgilenmenin imkânsız olduğu fikrine zemin hazırlıyor, şehirdeki, yardımı kesinlikle hak ettikleri düşünülen muhtaç kategorileri, mesela kimsesiz çocuklar için bile birşeyler yapma çabalarını engelliyordu. Tarihî arka planın, özellikle Osmanlı vakıf geleneğinin etkilerini de taşıdığını düşünebileceğimiz bu ortamda, yoksul bir ülkenin yoksul devletinin sosyal yardım alanında etkili olamayacağı fikri, tartışılmaz bir doğru olarak sosyal politika ortamının merkezine yerleşiyor ve devletin yönlendirdiği gönüllü yardım faaliyetlerine atfedilen öneme bağlanıyordu. Bu fikir, daha sonraları, sosyal yardımın kalkınma hamlemizin gereklerine atıfla imkânsız görülmesine ve yakın zamanlara kadar politik gündem dışında kalmasına yol açacaktı.

Tek parti döneminde köylülük, sanayileşme ve kaynak kullanımında öncelikler

Cumhuriyet Türkiye'sinde yoksulluğa nasıl bakıldığını araştırırken, Cumhuriyet'in savaşlar ve zorunlu göçlerle perişan olmuş bir tarım ülkesinde kurulduğunu unutmamak gerekiyor. İmparatorluğun Türkiye sınırları içinde kalan nüfusu 1913'te 17 milyondan fazlayken, 1924'te 13 milyona düşmüş bulunuyor. Bu düşüşün önemli bir kısmı, Müslüman olmayan azınlıkların başlarına gelenlerle ilgili. Ermeni tehcirinin yol açtığı kitlesel felaket sonucu, 1,5 milyonluk Ermeni nüfustan 100 binden az insan kalmıştı. Kurtuluş Savaşı'ndan sonra Anadolu'yu terk eden Rumla-

rın dışında, nüfus mübadelesi sırasında 1,2 milyon Rum'un Anadolu'yu terk ettiğini, buna karşılık yarım milyon kadar Müslüman Rumeli göçmeninin geldiğini biliyoruz. Kaybedilen gayrimüslim azınlığın gelir ve eğitim düzeyi açısından kalanlardan daha iyi durumda oldukları düşünüldüğünde durumun vahameti daha iyi anlaşılabilir. Durumun vahameti, erkek nüfusun azalmasıyla da ilgili. 1927 nüfus sayımına göre, Batı Anadolu'da pek çok yerde dullar kadın nüfusunun yüzde 30'unu oluşturuyor. Ayrıca, nüfus hareketlerinin şehirleşme düzeyini de etkilediği ve 1910'larda nüfusu 10 binin üzerinde olan şehirlerin toplam nüfusa oranı yüzde 20'nin üzerindeyken, bu oranın 1920'lerde yüzde 16'ya düştüğü görülüyor.[1]

Yani söz konusu olan, Avrupa'da 16. yüzyıldan itibaren kapitalist gelişme dinamiklerine bağlı olarak ortaya çıkan ve önce 17 yüzyılın tarımsal verimlilik düşüşlerinin sonra da sanayileşmenin ivme kazanmasıyla biçimlenen bir yoksulluktan farklı bir olgu. Ama tek parti dönemindeki yoksulluğun savaş ve nüfus yer değiştirmeleri dışında başka nedenleri de var. 1928 yılında Orta Anadolu'yu etkileyen kuraklıktan sonra, 1930 krizi de ülke ekonomisini etkiliyor. Bununla birlikte, kişi başına GSMH, 1932'de yüzde 12,5, 1935'te yüzde 5,1 oranında bir düşüş gösterdiği halde, Türkiye'nin 1929-1939 arasında yüzde 7,4'lük yıllık ortalama büyüme hızı yakalayabilmiş olduğunu görüyoruz. Buna karşılık, 1940-1945 arasında ekonominin ciddi biçimde küçüldüğü ve yıllık ortalama büyüme hızının yüzde *eksi* 6,6 olarak gerçekleştiği görülüyor (Tablo 2.1). Türkiye savaşa girmemiş olmasına rağmen, İkinci Dünya Savaşı yılları büyük yoksulluk yılları olarak yaşanıyor. İlerde daha ayrıntılı bir biçimde tartışılacağı gibi, gazetelere yansıyan haber ve yorumlar da,

---

1 Owen, R. ve Ş. Pamuk (1998) *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century*, Londra: I.B. Tauris, s. 11.

Tablo 2.1. GSMH ve Kişi Başına GSMH Büyüme Hızları

Yıl	GSMH (%) (sabit fiyatlarla)	Kişi Başına GSMH (%) (sabit fiyatlarla)
1924	14.8	12.5
1925	12.9	10.5
1926	18.2	15.8
1927	-12.8	-14.6
1928	11	8.7
1929	21.6	19.2
1930	2.2	0
1931	8.7	6.7
1932	-10.7	-12.8
1933	15.8	13.5
1934	6	3.8
1935	-3	-5.1
1936	23.2	21.1
1937	1.5	-0.2
1938	9.5	7.7
1939	6.9	4.2
1940	-4.9	-6.8
1941	-10.3	-11.6
1942	5.6	4.6
1943	-9.8	-10.8
1944	-5.1	-5.9
1945	-15.3	-16.1
1946	31.9	29.2

Yıllık Ortalama Büyüme Hızı (%)

Dönem	GSMH (%) (sabit fiyatlarla)	Kişi Başına GSMH (%) (sabit fiyatlarla)
1924-1929	10.95	8.68
1929-1939	7.43	5.28
1940-1945	-6.63	-7.77

Kaynak: DİE (1992) İstatistik Göstergeler 1923-1992, Ankara: DİE, s. 414.

bu yıllarda yoksulluğun yoğun biçimde tartışılan bir sorun olarak ortaya çıktığını gösteriyor.

Tablo 2.1'in gösterdiği şeylerden biri de, büyüme hızındaki dalgalanmalar. Yani tek parti döneminde, hızlı veya yavaş istikrarlı bir büyümeden değil, büyümenin hızlı olduğu yıllardan yavaşladığı yıllara hatta toplam üretimde düşüşlere geçildiğini görüyoruz. Böyle bir ekonomik ortamda, büyümenin yavaşladığı yıllarda en yoksul kesimin du-

Tablo 2.2. GSMH Sektörel Büyüme Hızları (%) (sabit üretici fiyatlarla)

Yıl	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1924	27.2	-7.1	8.4
1925	5.6	17.9	19.7
1926	31.8	14.8	5.7
1927	-30.9	19.4	2.2
1928	19.2	-0.6	7.3
1929	42.6	3.8	6.6
1930	-3.9	12.7	7.2
1931	14.3	14.2	1.4
1932	-28.8	17.8	3.9
1933	22.1	19	9.6
1934	2.7	13.8	6.6
1935	-6.1	-0.1	-1.3
1936	54.1	-3.4	6
1937	-3.5	10.3	5.1
1938	5.4	15.7	12.1
1939	3.8	16.7	6.9
1940	-1.2	-10.2	-6.8
1941	-16.5	-2.4	-6.4
1942	19.4	-2.5	-5
1943	-12.5	-1.4	-9.6
1944	-10.7	-6.1	2.2
1945	-23.4	-16.6	-6.3
1946	54.2	26.1	14.8

Dönemlik Ortalama Büyüme Hızı (%)

Dönem	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1924-1929	15.9	8.0	8.3
1929-1939	9.3	11.0	5.8
1940-1945	-7.5	-6.5	-5.3

Kaynak: DİE (1992) İstatistik Göstergeler 1923-1992, Ankara: DİE, s. 419.

rumunun fena halde bozulduğu ve zaten geçim sınırına yakın yaşayan kesimlerin ciddi geçim dertleriyle karşılaştığı düşünülebilir.

Tek parti döneminde sektörlerin büyüme hızlarındaki faklılıkların aynı kalmadığını görüyoruz. Tablo 2.2'de görüldüğü gibi, savaş koşullarında büyük bir düşüş gösteren tarımsal üretim, 1924-1929 döneminde yılda ortalama yüzde 15,9'luk bir büyümeyle kısa zamanda savaş öncesi üretim düzeyini yakalamıştı. Sanayideki büyüme ise, yıllık ortalama yüzde 8'di. Tabii, bu büyümenin çok düşük bir üre-

Tablo 2.3. GSMH'da Sektör Payları (%)

Yıl	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1924	43.1	10.6	46.3
1925	47.8	8.5	43.7
1926	44.7	8.9	46.4
1927	49.9	8.7	41.5
1928	39.5	11.9	48.6
1929	42.4	10.6	46.9
1930	49.8	9.1	41.2
1931	46.8	10	43.2
1932	49.2	10.5	40.3
1933	39.3	13.9	46.9
1934	41.4	14.2	44.4
1935	40.1	15.3	44.6
1936	38.8	15.7	45.4
1937	48.6	12.3	39.1
1938	46.2	13.4	40.4
1939	44.4	14.2	41.4
1940	43.2	15.5	41.4
1941	44.8	14.6	40.6
1942	41.8	15.9	42.3
1943	47.2	14.7	38.1
1944	45.8	16	38.2
1945	43.1	15.9	41.1
1946	39	15.6	45.4
Ortalama	44.2	12.9	42.9

Kaynak: DİE (1992) *İstatistik Göstergeler 1923-1992*, Ankara: DİE, s. 412.

tim düzeyinden başlayarak gerçekleştiğini ve bir yeniden inşa sürecini yansıttığını unutmamak gerekiyor.[2] 1930'lu yıllarda görülen benzer orandaki sanayi üretimi artışı ise, toplam üretim içinde sanayinin payında önemli bir artışa tekabül ediyordu. Tablo 2.3'te görüldüğü gibi, 1930 yılında (sabit fiyatlarla) toplam üretimin yüzde 9,1'ini oluşturan sanayi üretiminin payı 1939'da yüzde 14,2'ye çıkmıştı. Tarımın payı ise, 1930'da yüzde 49,8'den 1939'da yüzde 44,4'e düşmüştü. 1929-1939 dönemindeki tarımsal üretim artışı, hem üründen ürüne hem de yıllar itibariyle değişmekle birlikte, yüzde 9,3 olarak gerçekleşmiştir. Milli

2 Boratav, K. (2003) *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002*, Ankara: İmge Yayınevi, s. 51.

gelirin yıllık ortalama yüzde 6,6 dolayında gerilediği 1940-45 döneminde, yıllık ortalama üretim *azalışı* tarım sektöründe yüzde 7,5, sanayi sektöründe ise yüzde 6,5 olmuştur (Tablo 2.2).

1929 sonrasında, sanayileşmenin ivme kazandığı ve tarımsal gelişmenin yavaşladığı, 1940-1946 arasındaki zor yıllarda görülen üretim düşüşünün ise en fazla tarım sektörünü etkilediği göz önüne alınırsa, normalde beklenen, böyle bir ekonomik ortamda şehirleşme oranının önemli biçimde artmasıdır. Oysa Türkiye'de görülen durum bu değil. 1927 nüfus sayımına göre yüzde 24,2 olan şehirli nüfus oranı, 1940'ta yüzde 24,4, 1945'te yüzde 24,9. 1950 yılında Türkiye nüfusunun yüzde 75'inin hâlâ köylerde yaşadığı görülüyor. Oysa şehirleşme oranının 1950 ve 1960 arasında, yani Demokrat Parti'nin iktidara gelmesini izleyen on yıl içinde, yüzde 25'ten yüzde 32'ye çıktığını görüyoruz.[3]

Bu durumun, belirli bir politik seçimin sonucu olduğu görülüyor. Söz konusu seçimin ise, yoksulluğa bakışlarla yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Başka bir deyişle, tek parti dönemi yetkililerinin aklındaki "gerçek yoksul" tipinin köylü olduğunu ve yoksullukla mücadele yöntemlerinin köylüyü köyde, mümkün olduğunca gözden uzak tutmak amacı doğrultusunda biçimlendiğini söyleyebiliriz.

Cumhuriyet elitinin köylü yoksulluğu karşısında duyduğu dehşeti anlamımıza yardım edebilecek belki de en önemli doküman, Yakup Kadri Karaosmanoğlu'nun *Yaban* adlı meşhur romanı.[4] *Yaban*, 1932 yılında yayınlanır yayınlanmaz çok büyük bir ilgi görmüş, erken Cumhuriyet dönemi edebiyatının kuşkusuz en önemli örneği olarak tanınmış, ama belki de edebi yönünden çok sosyal ve siyasi yönüy-

---

3 Devlet İstatistik Enstitüsü (1991) *İstatistik Göstergeler 1923-1990*, Ankara: DİE, s. 8.

4 Karaosmanoğlu, Y. K. (2004) *Yaban*, İstanbul: İletişim Yayınları.

le tartışılmış bir roman. Yakup Kadri, Cumhuriyet devletinin kurucuları arasında yer alan ve bu kurucuların hassasiyetini paylaşan biri. Bütün bunlar, *Yaban*'ı Türkiye'de yoksulluğa bakışın tarihiyle ilgili bir çalışma için çok önemli kılıyor.[5]

Bir açıdan, Yakup Kadri'nin köylülere bakışıyla Batı literatüründe bulduğumuz yoksulu ötekileştirme örnekleri arasında fazla bir fark yok. Köylünün yoksulluğu, hastalıkla, sakatlıkla, pislikle, duyarsız ve hayvani bir yaşamla özdeşleştiriliyor ve yoksul, insanlık dışı bir "öteki" olarak resmediliyor. Doğruyu yanlıştan ayırmasına, ahlâklı davranmayı veya sadece kendisi için iyi olanı bilmesine imkân olmayan bir "yaratık"... Bu yaratığı insan olarak görebilmenin yolu "Neden bu böyle?" sorusundan geçiyor. Nitekim Yakup Kadri de, "Eğer bilmiyorsa kabahat kimin?" diye soruyor. Kendi sorusuna verdiği cevap şöyle:

> Kabahat benimdir. Kabahat, ey bu satırları heyecanla okuyacak arkadaş, senindir. Sen ve ben onları, yüzyıllardır herkesten, her şeyden ve her türlü yaşamak zevkinden yoksun bir avuç kazazede halinde bırakmışız. Açlık, hastalık ve kimsesizlik bunların etrafını çevirmiştir ve cehalet denilen zifiri karanlık içinde, ruhları her yanından örülü bir zindan gibi mahpus kalmıştır.[6]

İlk bakışta, bu şekilde kendini suçlamak, Avrupa'da örneklerini gördüğümüz türden, yoksulluk gerçeğinden yola çıkarak toplumsal düzenin sorgulanmasına dönüşebilecek bir şey gibi görünüyor. Ama burada kendini suçlama, düzenin sorgulanmasına değil, yoksulu dönüştürerek kendinden

---

5 *Yaban*'ı Cumhuriyet elitinin köylülüğe bakışı açısından değerlendiren başka bir çalışma için, bkz. Karaömerlioğlu, A. (2006) *Orada Bir Köy Var Uzakta: Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem*, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 153-161.

6 Karaosmanoğlu (2004), s. 181.

kurtarmak gerekliliğine uzanıyor. Nitekim Yakup Kadri, kızamadığı ama varlıklarından fena halde rahatsız olduğu köylüler hakkında şöyle bir şey yazabiliyor: "Sizi gökten melekler inse kurtaramaz. Çünkü sizi evvela sizden, kendinizden kurtarmak lazımdır."[7] Bu yaklaşım, bazı insanların sefalet içinde yaşamalarına yol açan bir düzenin dinî veya dünyevi yasalar açısından kabul edilmezliğinden yola çıkan hak temelli yaklaşımlarla değil, Batı literatüründeki yoksulluk tartışmaları içinde de sık sık rastlanılan başka bir temayla eklemleniyor. Bu ikinci tema, 16. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar Hıristiyan dünyasındaki pek çok hayır kurumunun işleyişini belirleyen ve disiplin ve ceza yöntemleriyle yoksulu eğitmek gayretlerini tanımlayan bir tema. Bundan sonraki alt bölümde göreceğimiz gibi, Cumhuriyet dönemi yardımseverlerinin söylemi içinde, onların da böyle bir yaklaşıma pek soğuk bakmayabileceklerini gösteren bazı özellikler yok değil. Ama yoksulluk memleketin köylü çoğunluğunun durumu olunca, yardımseverin sert öğretmen rolünü üstlenmesi söz konusu olamıyor. Yoksulluğu azaltmak için birşeyler yapması gerekenlerin duyduğu suçluluk, başka biçimlerde, aynı anda hem müthiş bir kaçıp saklanma ve yoksul köylüyle bir daha hiç karşılaşmama içgüdüsünü hem de gerçeküstü bir övme ve yaltaklanma eğilimini yansıtan tavır alışlarda kendini gösteriyor.

Bizim çocukluğumuzun meşhur şarkısı, "Orada bir köy var uzakta / Gitmesek de görmesek de o köy bizim köyümüzdür", ideal durumu yansıtıyor: Bizim olarak orada kalsın, aman gözümüze gözükmesin... Ama köy göze gözükmediği ölçüde, gittikçe daha tuhaf bir biçim alan övgülerin ve yüceltmelerin konusu haline geliyor ve "edalı işveli köylü güzellerinin" insana "kaçırıp telli duvaklarına altın saç-

---

7 *A.g.e.*

ma" isteği vererek dolaştığı bir cennet halinde, türkülere konu olmaya başlıyor. Köylünün yalnız insaniyeti değil, kılık kıyafetinin zevki de övülüyor. Mesela, *Kadın* dergisinde, bakır bakraçların güzelliğini köylülere benzeterek anlatan bir yazıda şunları okuyoruz:

> Biz dibi delik veya hemen delinecek insanlar ve meseleler için onu ihmal ederiz, ona karşı ne kadar kayıtsızız. Fakat o asil ve sevimli, insanların halisi bizi hiç yüzler mi. Ona döndüğümüz zaman yani ihtiyacımız olduğu zaman, bize kolları açık, ekmeği ve çorbası hazırdır. Süslü hali de pek cana yakın pek tatlıdır, bilir misiniz bilmem? Mavi cam düğmeli turuncuya bakan sarı mintanı, kasketinin güneşliği yana giyilmiş, rengârenk eldivenleri, çorapları ve heybesiyle ne kadar has ve sahicidir.[8]

Bu "sahiciliğin", Yakup Kadri'nin anlattığı sahiciliğin etkisiyle kendini can havliyle köylüden mümkün olduğu kadar uzağa atanların, suçluluk duygularından kurtulmak için uğraşırken gördükleri halüsinasyonla örtüştüğü söylenebilir. Burada inkârın, yoksullarla birlikte yaşamak için geliştirilen bir strateji olarak ortaya çıktığını görüyoruz. Tek parti döneminde sık sık gündeme gelen "pilot projeler"i, mesela 1937 yılında yapılan "ideal Cumhuriyet köyü" planlarını, bu tür bir inkâr stratejisinin parçası olarak değerlendirmek mümkün. O günün koşullarıyla birlikte değerlendirildiğinde, bu planlar insana ciddiye alınacak şeyler gibi gelmiyor. Ama Afet İnan'ın, Cumhuriyet'in 50. yıl kutlamaları sırasında, kendisine "bu vesileyle neler yapılmalı?" diye soranlara "bu köyleri kuralım"[9] dediğini hatırlayınca, bu tür hayal oyunlarının Cumhuriyet elitinin en

8 *Kadın*, 8 Mart 1947.

9 *Cumhuriyet*, 7 Şubat 1974.

azından bir kısmı tarafından fevkalade ciddiye alınmış olduğunu fark edebiliyoruz.

Köy kalkındırma hayallerinin çok önemli olduğu tek parti döneminde, Cumhuriyet elitinin mütemadiyen köyü düşünmesi ve mütemadiyen köylüyle karşılaşmaktan kaçınmasının, ekonomik kaynak kullanımındaki tercihlere yansıdığını ve yeniden dağıtım politikasının şehir yoksullarının durumunu dikkate almayan bir nitelik kazanmasında etkili olduğunu görebiliyoruz. Bunun ilk somut örneği, 1925'te aşarın kaldırılmasında görülüyor. Bu vergi, devlet gelirlerinin neredeyse beşte birini oluşturuyordu ve onun kaldırılmasıyla azalan gelirler, özellikle tüketim mallarına konulan dolaylı vergilerle telafi edilmeye çalışıldığı için, sosyal harcamalardan pay alması gereken şehir yoksulları bir de vergi yükü altına sokulmuş oluyordu. 1929'dan başlayarak büyük krizden etkilenen köylü üreticilerinin durumunu düzeltmek üzere 1932'de devreye giren destek alımlarından sonra 1934'te yürürlüğe giren ve ekmeğe bir kuruş "resim" konulmasını içeren "ekmek vergisi", yine, yeniden dağıtım politikasının öncelikleri içinde şehir yoksullarının yerini ortaya koyuyor.[10] Köylünün durumunu düzeltmeye yönelik önlemlerden biri de zirai krediler; Ziraat Bankası'nın verdiği düşük kredilerden doğan alacağının 1940'ta 40 milyon liraya ulaştığı biliniyor.[11]

Aynı yaklaşımın 1930'larda ivme kazanan sanayileşme politikasını da etkilediği görülüyor. Nitekim, 1934 Beş Yıllık Sanayi Planının yürürlüğe girmesinden önce, gazetelerde çıkan yazılar, sanayileşme hamlesini gayet net bir biçimde Orta Anadolu'daki köylü yoksulluğuyla, köylünün dün-

---

10 Kuruç, B. (1993) *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*, c. 2, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s. LXXXV-LXXXVI.

11 Atasagun, Y. S. (1941) "Türkiye'de İçtimai Siyaset Meseleleri", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 2(3-4), ayrı bası, İstanbul: Güven Matbaası, s. 7.

yadan kopuk, sefil ve iptidai yaşamıyla ilişkilendirmekteydi. Bu bağlamda, İsmet Paşa'nın "Orta Anadolu sanayi mıntıkamız olacak" şeklindeki beyanı gündeme gelmekte ve sanayileşme yoluyla köylünün durumunu düzeltmek fikri işlenmekteydi.[12] Sanayi planı yürürlüğe girdikten sonra, "Ekonomi Bakanı" Celal Bayar'ın 1935'te, Nazilli dokuma fabrikasının temel atma ve Kayseri dokuma fabrikasının açılış törenlerinde yaptığı konuşmaların ana teması da aynı doğrultudaydı. Nazilli'de "Biz endüstriyi, büyük ziraatın yardımcısı olarak kuruyoruz" diyen Bayar'ın, hem bu konuşmada hem de Kayseri'dekinde temel vurgusu, tarım ürünleri fiyatının, yerel sanayinin gelişmesiyle oluşacak hammadde piyasalarının genişlemesiyle artacağıydı. Sanayinin ameleye iş, köylüye pazar sağlayacağı fikri, sanayileşmenin neden gerekli olduğu anlatılırken öne sürülen temel argümandı.[13]

Bu iki yanlı argümanın, iki yanının birbirinden ayrı durdukları göze çarpıyor. Başka bir deyişle, amelenin bir yanda köylünün öteki yanda durduğu, emek piyasasında buluşmadıkları görülüyor. Mesela Bayar Nazilli'deki konuşmasında, çevredeki el sanayiinde çalışanların ekmeğinin elinden alınmayacağına, onlara hem yardım edileceği hem de isterlerse fabrikaya amele verebileceklerine değiniyor. Köylünün sanayide iş bulabileceği konusuna ise, hiç değinmiyor. Yani, sanayi hareketinde çok önemli bir rol alan Bayar gibi bir siyasetçinin, sanayi hamlesi başlarken sanayide

12 Mesela, İzmir mebusu Osmanzade Hamdi Bey'in, 1 Mart 1933 tarihli *Cumhuriyet*'te çıkan yazısı. Alıntılayan Kuruç (1993), s. LXX.

13 Kuruç (1993), s. 348-9 ve 352-4. Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*'nın ikinci cildine yazdığı önsözde, "1933/34'ün sanayi hamlesinden beklenen önemli bir şey, köyü hammadde ve gıda kaynağı olarak harekete geçirebilmek, böylece köyün satın alma gücünü yükseltmektir. Bu köyün sorunlarına sanayileşme gözlüğüyle bakmaktır" diyor (s. LXXXVI). Tabii bu, aynı zamanda, sanayileşme hamlesine köylülükle ilgili görüşlerden yola çıkarak bakmak anlamına geliyor.

bir emek arzı sorunuyla karşılaşılabileceğini pek dikkate almadığı görülüyor. Aynı yaklaşıma, 1933-1934 Hines Raporu'nda da rastlıyoruz. Rapor, sanayi işletmeleri için kalifiye işçi bulma sorununun önemli olmadığını yazarken, gerekli işçilerin evlerinde çalışan kimseler arasından temin edilebileceğini belirtiyor.[14]

Ama aynı Hines Raporu, madenlerdeki durum konusunda farklı bir görüş belirtiyor. Bununla ilgili olarak, mıntıkadaki köylerden temin edilen işçileşmemiş bir iş gücüyle sektörde verimlilik artışı sağlamanın imkânsız olduğuna, dolayısıyla kalifiye işgücü konusunun çok önemli olduğuna dikkat çekiliyor. Bunun için maden işçisinin özellikle mesken koşullarının düzeltilmesi ve işçi yetiştirmeye önem verilmesi gerektiği vurgulanıyor: "İşçiliğin daha verimli olmasını temin ve masrafı azaltmak için, şeraiti hayatiyeyi esaslı surette ıslah ve daha zeki bir amele sınıfı yetiştirmek için güç vazifelerin halledilmesi lazımdır."[15]

1930'lu yıllarda madenlerde istihdam konusu farklı yönleriyle çok tartışılmış bir konu. Bu dönemde maden işçilerinin sefil durumunun meclis tartışmalarına konu olduğunu ve bu durumun verimlilik sorunlarıyla da birleşerek maden havzalarında bazı sosyal tedbirler alınmasına yol açtığını görüyoruz.[16] Bu tartışmalarda ortaya çıkan temalardan biri, işçilerin köyle bağlantılarının nasıl bir biçim alacağıyla ilgili. Bu bağlamda ortaya çıkan görüşlerden biri, İş Bankası ve Eti Bank'ın Zonguldak havzasında işlettikleri madenlerin durumuyla ilgili hazırlanan 1938 tarihli Granigg Raporu'nda çok net bir biçimde ifade ediliyor:

---

14 Hines W. D., vd. (1936) *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi bir Tetkiki 1933-1934*, Kitap 1, c. 1-2, Ankara: Köyöğretmeni Basımevi, s. 129.

15 *A.g.e.*, s. 108.

16 Makal, A. (1999) *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, Ankara: İmge Yayınevi, s. 325.

> İçtimai tarih açıkça gösteriyor ki işçinin toprakla olan alakasının kesilmesi, muhtelif sınai memleketlerde o kadar sefalet ve karışıklıklar meydana getirmiş olan proleterlerin doğmasına sebep olmuştur... Bilhassa umumi harpten sonra anlaşılmaya başlamıştır ki Sanayi ile Ziraat iki düşman, birbirinin zıttı iki kutup değil fakat, bilakis, sanayi amelesine işleyecek toprak vermekle Ziraat ile Sanayii telif etmek mutlak surette mümkündür.[17]

Bu doğrultuda ortaya çıkan öneri, madenlerin etrafında işçi evleri inşa etmek gibi bir seçeneği reddediyor:

> Zonguldak-Kozlu'da evler inşa edilse bile işçi bütün hayatında orada oturmak istemeyecektir. Çünkü Türk işçisi henüz bozulmamıştır, kökleri henüz toprakta, köydedir ve ergeç köyüne dönecektir. Bundan maada Türk işçisi karısının da çalışmasını ister. Hâlbuki Zonguldak-Kozlu'da arazi darlığından kadınlar çalışamayacaklardır.[18]

Önerilen, Zonguldak maden havzasında işçilere işçi ailesinin işleyebileceği küçük araziler üzerinde mesken tahsis etmek ve topraktan kopmamış, ama el altında yerleşik bir işgücü arzı yaratmaktır.

Köyün çözülmesinin önlenmesi gerektiği yolundaki gözlemler, maden işçisinin "özgür emek" olmasını engellemeye yönelik yaklaşımların ötesinde de yer alıyor. Mesela, Kessler 1940 tarihli "Türkiye'nin İçtimai Siyaset Meseleleri" adlı makalesinde, köylünün para kazanmak için şehirlere gidip hamallık veya sokak satıcılığı yapmasının, ya da maden-

17 1938 tarihli *Granigg Raporu*, MTA Arşivi, n. 1561. Ereğli-Zonguldak Havzası çalışma koşulları ve sınıf-devlet ilişkileri üzerine geniş kapsamlı bir çalışma için bkz. Gürboğa, N. (2005) *Mine Workers, the State and War: The Ereğli-Zonguldak Basin as the Site of Contest, 1920-1947*, yayınlanmamış doktora tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü.

18 1938 tarihli *Granigg Raporu*, s. 29-30.

lerde veya demiryolu inşaatında amelilik etmeye başlamasının hiç istenilir bir durum olmadığını, önemli olanın ziraatteki koşulları iyileştirerek köylüyü köyde tutmak olduğunu yazıyor.[19]

Alman sosyal bilimcilerinin, Avrupa tarihinden edinilmiş sosyal gerginlik deneyimlerinin hatırasıyla, siyasal yönü ağır basan bu yaklaşımı Türk siyasetçilerine önermeleri, gayet kolay anlaşılır bir şey. Büyük krizin etkileri ve İkinci Dünya Savaşı yıllarının büyük yoksulluğu içinde, köycülük ideolojisinin güçlenmesi de şaşırtıcı değil.[20] Ama tek parti döneminde özellikle *Ülkü* ve *Dönüm* gibi dergilerde savunulan bu ideolojiyi benimsemiş olsunlar veya olmasınlar, Türk siyasetçilerin köyün çözülmesi gerektiğini kabul etmeleri çok gerçekçi görünmüyor.

Nüfusun yüzde 75'inden fazlasının köyde yaşadığı ve büyük bir yoksullukla karşı karşıya olduğu, büyük buhranın bütün dünyada yarattığı işsizlik sorununun bilindiği, işsizliğin şehirdeki yoksul nüfusu Avrupa boyutlarında olmasa da etkilediği bir ortamda, bütün siyasetçilerin üzerinde duracakları temel konunun önce köylü yoksulluğu sonra da işsizlik olması ve emek arzı eksikliğinin gündeme gelmemesi çok şaşırtıcı değil. Bu siyasi temelli yaklaşım, sınıfsal çıkarlar doğrultusunda değişebilirdi. Ama çıkarları tarımın ticarileşmesi yönünde olan büyük çiftçilerin, özellikle büyük buhranın pamuk ve tütün gibi ticari ürün piyasalarını çok olumsuz etkilediği bir ortamda, küçük toprak sa-

---

19 Kessler, G. (1940) "Türkiye'nin İçtimai Siyaset Meseleleri", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 1(2).

20 Köycülük ideolojisi ve bunun tek parti dönemindeki önemiyle ilgili kapsamlı bir çalışma için bkz. Karaömerlioğlu (2006). Niyazi Berkes'in hatıralarında da, tek parti döneminin köycülüğünü, özellikle "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" bağlamında Nazi etkisine bağlayarak değerlendiren bölümler bulmak mümkün: Berkes, N. (1997) *Unutulan Yıllar*, İstanbul: İletişim Yayınları, örn. s. 244-48.

hipliğini ortadan kaldıracak yönde bir baskı unsuru olmaları da beklenemezdi. Bu kesimin, sadece, 1920'lerde özellikle doğu vilayetlerindeki feodal yapının değişmesini hedef alan köylüye toprak dağıtımı girişimlerinin, 1930'larda batı vilayetlerini de ilgilendirecek şekilde gündeme gelmesine tepki gösterdikleri görülüyor.[21] Tek parti döneminde özel sektörün emek arzıyla ilgili sıkıntı ve talepleri olmadığı söylenemez. Mesela, 1935'te, 1936 İş Yasası hazırlanırken konuyla ilgili görüşlerini bildirmesi istenen Milli Sanayi Birliği, yasaya, geçici olarak üretimi durduran bir işletmenin çıkardığı işçilerin aynı işletmeye bağlı kalmasını, başka işletmelerin bu işçileri işe almasının engellenmesini sağlayan bir madde konulmasını önermiştir. Neredeyse bakımını üstlenmeden köle sahibi olmak anlamına gelebilecek bu tuhaf öneri, özellikle vasıflı işçilerin işletmeler arasında önemli bir rekabet konusu oluşturduğuna işaret etmektedir.[22] İş yasasının yürürlüğe girmesinden önce, bazı fabrikatörlerin gazetecilere çalışma hayatını düzenleyen yasaların kendilerini işçiye bağladığı ama işçiyi onlara bağlamadığından şikâyet ettikleri, sebepsiz iş bırakan işçinin de cezalandırılması gerektiğini ifade ettikleri görülüyor.[23] Ama sanayileşmenin özel sektör değil devlet işletmeciliği yoluyla yürütülmesi gerektiği anlayışı içinde özel sanayi işletmelerinin ucuz emek arzıyla ilgili talepleri önem kazanmadığı ölçüde, özel çıkarların politik süreçleri yönlendirebilmesi çok da beklenilir bir şey değil.

Bununla birlikte, emek arzı meselesinin sanayi sektörü üzerinde etkili olmadığı ve bunun kısa sürede fark edilmediği söylenemez. Yeni kurulan modern "kombinalar"da dü-

---

21 Özellikle bkz. 14.6.1934 tarihli meclis görüşmeleri: Kuruç (1993), s. 216-7.

22 1936 iş yasasıyla ilgili tartışmalar için, bkz. Varlık, L. (1981) "Türkiye'de Çıkarılan İlk İş Yasası Üzerine Görüşler", *Toplum ve Bilim*, 13: 107-134.

23 Güngör, S. (1935) "Çikolata Fabrikasının ve Trikotaj Fabrikasının İşçileri Arasında Dolaştım", *Tan*, 22 Haziran 1935.

zenli işçi bulunamamasının, işçi devrinin çok yüksek oranlara çıkıp etkin üretim imkânını ciddi biçimde kısıtlamasının,[24] gazetecilerin ilgisini çekecek ölçüde önem kazanan bir sorun haline geldiğini biliyoruz. Mesela, 1936'da, *Tan* gazetesinden Mümtaz Faik (Fenik), Kayseri ve Adana'da açılan dokuma fabrikalarının işçi bulamamalarıyla ilgilenerek, Kayseri'de fabrika yöneticileri ve işçilerle bir dizi röportaj gerçekleştiriyor. Yöneticiler, sorunun doğrudan doğruya işçileşmemiş köylü davranışlarından kaynaklandığını vurguluyorlar. "Amele yazın mutlaka bağa gitmek ister. Gitmezse ayıp olur. Sonra etrafındakiler ne der?" Bu bağlamda, kadınların kombinada çalışmaya rağbet etmediklerinden, 2000 işçinin içinde sadece 135 kadın olduğundan şikâyet ediyorlar.[25]

İşçiler ise, ücret düşüklüğü konusunu daha çok vurguluyor ve daha yüksek ücret veren "tayyare kombinasında" hiç işçi sorunu çekilmediğine işaret ediyorlar. Ama mesele bağa gitmeye gelince, yöneticilerin çok da haksız olmadıkları işçilerin beyanlarından da anlaşılıyor. "Yazın şehirde kalınamaz."[26] Bu beyan içinde, şehirde kalmanın onlar için alternatifsiz bir zorunluluk olmadığı, yani söz konusu olanın yaşamak için emeğini satmak zorunda kalan bir özgür işçi kitlesi olmadığı açıkça görülebiliyor.

Ortada bir emek arzı sorunu olabileceği, en azından bazı sosyal bilimcilerin de gözünden kaçmış değil. Mesela Yusuf

---

24 Nadir Özbek'in devlet işletmelerinde işçi devrinin çok yüksek olduğunu gösteren hesaplarına göre, Nazilli Bez Fabrikası'nda 1937-1941 tarihleri arasında işçi kadrosu 3-4 kat, Kayseri Mensucat Fabrikası'nda 1935-1950 tarihleri arasında 7 kat değişmiş. 1941 yılında Şark Guleman Kromları işletmesinde işçi devir oranı yüzde 165'e, Ergani Bakır işletmesinde yüzde 247'ye kadar çıkmış. Özbek, N. (2006) *Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, İstanbul: Tarih Vakfı, s. 130-132.

25 Faik, Mümtaz (1936) "Kayseri Kombinası ve İşçi Buhranı", *Tan*, 2 İlkteşrin 1936.

26 Faik, Mümtaz (1936) "Kayserili Yurttaş Derdini Döküyor", *Tan*, 5 İlkteşrin 1936.

Atasagun, Kessler'in yukarıda değindiğim makalesine eleştiri mahiyetinde yazdığı yazıda, köyden şehre göçün kötü bir şey olmadığını, bilakis ülkenin ekonomik gelişmesi açısından elzem olduğunu yazıyor:

> 1923 senesinden sonra memleketimizde iktisadi hayatın muhtelif sahalarında başlıyan kalkınma hamleleri, yol ve köprülerle, demiryollarının inşası, muhtelif fabrikaların inşa ve işletilmesi, alelumum inşaat işleri acemi ve usta binlerce ameleye ihtiyaç hissettirmiş ve doğan yeni ihtiyaç faaliyet nisbetinde mütemadiyen inkişaf etmiştir. Birçok mıntıkalarda amele yevmiyesinin ziraatte temin olunan gelirden fazla olması yeni işin cazibesini arttırmıştır. Esasen yeni başlıyan bu ekonomik kalkınma işlerinde amele meselesi başlı başına bir faktör değil midir? Köylüler gelmezse amele nereden temin edilecektir?[27]

Devlet işletmelerindeki "amele temini" zorlukları, meselenin farklı boyutlarını ortaya koyuyor ve bu bağlamda, literatüre "köylü-işçi" sorunu olarak geçecek bir duruma işaret ediyor. Bu sorunun, tek parti döneminden sonra hazırlanan 1951 tarihli bir Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) raporunda da ele alındığını görüyoruz.

> Nüfusun şehirlerde tekasüfü (urbanization) hadisesinin dikkati çeken herhangi bir ölçüde vukua gelmemiş bulunduğu Türkiye'de, devamlı bir endüstriyel işgücü göze batar derecede kifayetsizdir. Bilhassa, mütehassıs olmayan işçi zümresi ziyadesiyle seyyaldir; mevsim vaziyetine göre zirai faaliyetlerle endüstriyel faaliyetler arasında hareket halindedirler.[28]

---

27 Atasagun (1941), s. 8-9.

28 Barker J. M. vd. (1951) *Türkiye Ekonomisi: Kalkınma Programı için Tahlil ve Tavsiyeler*, Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Ankara: Akın Matbaası, s. 139.

Tek parti döneminde bu konuda araştırma yapmış olan Behice Boran, "Sanayiin kullanacağı emeği topraktan kopmuş nüfus temin eder. Henüz yeni olan memleket sanayiimizde de bu böyle olmuştur" diye yazıyor.[29] Ama asıl vurguladığı şey, ziraat ve sanayideki, köydeki ve şehirdeki şartların birbirlerinden son derece farklı olduğu ve sanayileşmenin nüfusun yeni şartlara uyumu gibi çok ciddi bir meseleyi beraberinde getirdiği. Boran, meselenin hallinin işçinin köyden kopmasına bağlı olduğu konusunda hiçbir kuşku taşımıyor. Türkiye'de ise, köylünün "psikolojik istikameti"nin köye çevrilmiş olduğunu ve şehirdeki işinin onun "mutad geçim vasıtası" değil "ilerde köyde geçimini temin edebilmek için sermaye biriktirmek vasıtası" olduğunu gözlemliyor. Bununla ilgili olarak, bazı işverenlerin köylüyü işte tutabilmek için, söz konusu sermayenin biriktirilmesini imkânsız kılmak üzere ücret kısıntılarına gittiğinden de söz ediyor.

Bu, Boran'ın benimseyeceği bir çözüm değil. Köyden kopuşu gerçekleştirmek için vergilendirme gibi yöntemlerle topraksızlaştırma ve ziraatte geçim olanaklarını ortadan kaldırma gibi sömürgelerde işçi sorununu halletmek üzere kullanılmış olan usulleri reddederek, şehri köylü için çekici kılabilecek yöntemler öneriyor. Bunun için de, köylü-işçinin ihtiyaçlarının, ona şehirde kazandığı parayı sarf ettirecek şekilde yükseltilmesini sağlamak üzere, hem köyde hem de şehirde alınacak sosyal ve kültürel önlemlerden söz ediyor. Bu, olanaklı olup olmamasının yanı sıra, tek parti dönemi yöneticileri için amaçları açısından da istenilirliği çok kuşkulu bir öneri.

Halkın kültürel ihtiyaçlarına cevap vermek ve bu ihtiyaçları geliştirmek üzere kurulan halkevlerinin bu amaç doğrultu-

---

29 Boran, B. (1942) "Sanayide Köylü-İşçi", *Yurt ve Dünya*, 15-16: 80-84.

sunda pek de başarılı oldukları söylenemez.[30] Halkevi çalışmaları içinde köycülük çalışmalarının özellikle başarısız olduğu anlaşılıyor. Bir yandan köylere giderek köylüyü "uyandırmayı" ve ona çeşitli biçimlerde yardım etmeyi, bir yandan da şehre gelen köylülerle ilişki kurarak onların şehirdeki işlerine yardımcı olmayı amaçlayan bu çalışmaların her iki alanda da pek işe yaramadığı anlaşılıyor. Birinci çalışma alanıyla ilgili olarak, Başgöz ve Wilson, köye giden aydınlar arasında, "çok defa halkevi başkanları ve üyelerinden ağzı laf yapan birisi sevgi ve iyi niyet söylevleri söyledi. Köylü, dillerinden ve söz ettikleri kavramlardan pek bir şey anlamadığı bu aydınları sabırla dinledi" diye yazıyorlar.[31] Niyazi Berkes'in hatıralarında da, köyle ilgili ideolojik misyonunu, köylünün şehirde ortaya çıkıp kendisiyle ilgili fantezilerin tadını kaçırmamasına dikkat ederek yerine getirmeye çalışan halkevlerinin, köylülere ve köy gerçeklerine nasıl özenle uzak durduğuyla ve Cumhuriyet elitiyle köylü arasında ne derece yapay, hatta trajikomik karşılaşmalara vesile olduğuyla ilgili ilginç gözlemler bulmak mümkün.[32]

Köyde ve şehirde yürütülecek politikalar yoluyla insan ihtiyaçlarını geliştirmek bir yana, dönemin temel sağlık ve eğitim hizmetleri alanındaki kazanımların, 1951 Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) raporunun ifadesiyle "kalkınma için gerekli beşeri sermayenin" fevkalade zayıf olmasına yol açacak şekilde, son derece sınırlı olduğu görülüyor. Tek parti döneminde, sağlık alanında ciddi bir gayret sarf edildiği görülüyor. Burada en büyük rol, 1936 tarihli teşkilat kanunuyla üzerine "memleketin sıh-

30 Halkevleriyle ilgili olarak, bkz. Şimşek, S. (2002) *Bir İdeolojik Seferberlik Deneyimi: Halkevleri 1932-1951*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

31 Başgöz, İ. ve H. E. Wilson (1968) *Türkiye Cumhuriyetinde Eğitim ve Atatürk*, Ankara: Dost Yayınları, s. 198.

32 Berkes (1997), s. 70-95.

hi şartlarını ıslah ve milletin ferdi ve içtimai sıhhatine zarar veren amillerle mücadele ve gelecek nesillerin sıhhatli olarak yetişmesini temin ve halkı sıhhi ve içtimai muavenete ulaştırmak ve iskân işlerini görmek için kanunlarla kendine verilen vazifeleri yapmak" gibi ağır sorumluluklar yüklenmiş olan Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'ne (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) düşüyor.[33] Ama yukarıdaki ifadeden anlaşılacağı üzere, burada söz konusu olan beklenti bireylerin sağlık ve sosyal yardım hizmetlerine ulaşımını sağlamaktan çok, nüfusun ıslahına yönelik holist nitelikli bir yaklaşım. Bu yaklaşım, ülke nüfusunun azlığıyla ilgili kaygıları yansıtan pronatalist politikalarla uyumlu olarak biçimleniyor. 1948'te, korunmaya muhtaç çocuklar hakkında kanun tasarısı meclis gündemine geldiğinde, Kütahya Milletvekili Ahmet Tahtakılıç şunları söylüyor:

> Birinci Büyük Millet Meclisi teşekkülüne ait kanunları yaparken, İcra Vekilleri Heyetinin içerisinde eski Sıhhiye Nezaretine Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti adını korken, Türkiye'nin içtimai muavenet bakımından, vakıflar zihniyetinden mahalle ananelerine kadar, içtimai teavünün içinde, halkın psikolojisine göre, düzenlenmesini derpiş etmiştir. Fakat son 20 yıla bakıyoruz, 20 yıl içerisinde Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti içtimai muavenet mevzuunda, altı veya daha çok çocuk doğuran analardan fakir olanlara cüzi para vermek, fakir olmayanlara da madalya vermekten başka bir içtimai muavenet vazifesi yapmamış bulunuyor.[34]

O günün koşullarında bireylere sağlık hizmeti götürmek gibi bir amaç doğrultusunda politika geliştirilmesini beklemek

---

33 Bkz. Dicleli, V. (1946) "Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri", *Ankara Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 3(1): 108-123.

34 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Dönem 8, İçtima 2, 26.5.1948.

zaten çok gerçekçi değil. Ama eldeki kısıtlı insan kaynakları göz önüne alındığında, söz konusu halk sağlığı politikasının başarısı bile epeyce sınırlı kalmaya mahkûm görünüyor. Bu kaynak kısıtının etkileri de, doğal olarak, özellikle büyük merkezlerin dışındaki yörelerde önemli oluyor. Bununla ilgili olarak, 1933-34 Hines Raporu'nda, özellikle halk sağlığı alanında önemli gelişmeler kaydedildiğine, ama bu gelişmelerin özellikle frengi ve verem gibi bulaşıcı hastalıkların önemiyle mütenasip olmadığına ve merkezden uzak mıntıkaların sağlık personeli ihtiyacına cevap verilmesi gerektiğine değiniliyor.[35] Aynı görüşün, 1951 tarihli Dünya Bankası raporunda da tekrarlandığını görüyoruz: bütün ilerlemelere rağmen, memlekette mevcut sıhhat hizmetleri ve tıbbi imkânlar yine de Türkiye halkının ihtiyaçlarını karşılamak bakımından kifayetsizdir."[36] Rapor, Türkiye hastanelerinde mevcut bulunan 2.000 yataktan yüzde 70'inin İstanbul'da bulunduğunu, verem, akıl hastalıkları ve cüzzam dışındaki hastalıkların tedavisinde kullanılabilecek yatakların sayısının 1300 olduğunu ve bunun üçte ikisinin yine İstanbul'da bulunduğunu belirttikten sonra, "Binnetice, İstanbul dışındaki 19 milyon insanın ihtiyaçlarını karşılayabilecek imkânlar memlekette mevcut bulunmamaktadır. Her 1.000 nüfus başına 3 yatak teminini derpiş eyleyen mütevazı bir hedef esas alındığı takdirde dahi, Türkiye'de umumi tedavi maksatları için 47.000 ve bazı muayyen hastalıklar için de 33.000 yatağa daha ihtiyaç vardır" sonucuna varıyor. Sağlık merkezleriyle ilgili olarak, raporda bu alanda belirtilen 1.000 sağlık merkezi hedefine karşılık ancak 22 sağlık merkezinin işlemekte olduğu ve bu merkezlerin yeterli sağlık personeline sahip olmaktan çok uzak oldukları belirtiliyor.[37]

---

35 Hines vd. (1936), s. 190-194.

36 Barker vd. (1951), s. 198.

37 *A.g.e.*, s. 198-9.

Dünya Bankası raporunun başka bir önemli vurgusu, sağlık harcamalarının yetersizliği. 1949 yılında toplam kamu bütçesi içinde yüzde 5'ten biraz fazla olan sağlık harcamalarının kişi başına ancak 4,8 liraya tekabül ettiği ve bunun bir kişinin hastanede bir günlük bakım masrafının altında olduğu vurgulanıyor. Raporun önerisi, toplam kamu gelirlerinin yüzde 10'unun sağlığa ayrılması.[38]

Eğitim alanındaki gelişmelerin sağlık alanındakilerden daha da sınırlı olduğu söylenebilir. Bu konuda 1933-34 tarihli Hines Raporu'nda, ilk mektep adedinin ihtiyaca göre "elim bir surette az", ilk mekteplerin "memleket yavrularının sadece üçte birine tahsil fırsatı vermelerinin kabul edilemez" ve "mektebi yarıda bırakma hususunun halledilmesi son derece önemli bir mesele" olduğundan söz ediliyor. Son hususla ilgili olarak, "köylerde mektebe giden talebenin yarısından ziyadesinin yalnız bir sene okuduğu", "birinci sınıfa kaydedilenlerin ancak yüzde 32,5'unun üçüncü sınıfa kadar terfi edebildiği", şehirlerde "kaydolanların ancak yüzde 27'sinin mezun olduğu" belirtiliyor.[39] Orta mekteplerdeki "izah edilemeyen yüksek devamsızlık nispetleri" hakkında da tedbir gerektiğinin altı çiziliyor. Bununla ilgili olarak, ilk ve ortaokullarda kayıtlı öğrenci sayısıyla diploma alan öğrenci sayısı arasındaki farklar gerçekten düşündürücü. 1933-34 yılı için, ilkokullarda kayıtlı 567.361 öğrenciye karşılık mezun sayısı 26.630. Ortaokullarda bu sayılar, 42.332 ve 5.116.[40]

1951 Dünya Bankası Raporu ise, "elim" kelimesini eğitime ayrılan kaynakların azlığıyla ilgili olarak kullanıyor. Rapor-

---

38 *A.g.e.*, s. 213.

39 Hines vd. (1936), s. 194-203. O yıllarda şehilerde beş sınıflı olan ilk mektepler köylerde sadece üç sınıf. Köy mekteplerinin üç sınıflı olarak kalamayacakları da raporun üzerinde durduğu hususlardan biri.

40 Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), s. 78-79.

da, 1935-1948 tarihleri arasında eğitime ayrılan kaynakların cari fiyatlarla artmış gibi göründüğü, ancak sabit fiyatlarla yapılan ve nüfus artışını hesaba katan hesaplamaların nüfus başına harcamalarda yüzde 41 oranında bir azalmaya işaret ettiği vurgulanıyor.[41] Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren, vergilendirme politikasından kaynaklanan bir kamu kaynağı eksikliği, eğitim harcamalarıyla ilgili yükün özel idarelere yüklendiği, özellikle aşarın kaldırılmasını izleyen yıllarda ve 1931'den sonra büyük krizin etkisiyle eğitim harcamalarında önemli düşüşler gerçekleştiği görülüyor.[42]

Gerçekten de, sadece toplam nüfus içinde okuma yazma bilenlerin oranındaki değişmelere bakmak bile, tek parti döneminde ciddi bir eğitim seferberliğinden bahsetmenin imkânsız olduğunu gösteriyor. Türkiye'de okuma yazma bilmeyenlerin toplam nüfusa oranı 1935'te, yani Cumhuriyet'in kuruluşundan 12 yıl sonra, yüzde 80,8. Bu oran erkeklerde yüzde 70,7, kadınlarda yüzde 90,2. 1945'te, okuma yazma bilmeyenlerin toplam nüfusa oranı yüzde 67,5; erkeklerin yüzde 54,5'i, kadınların yüzde 80,6'sı hâlâ okuma yazma bilmiyor.[43] 1923-24 ve 1945-46 arasında, ilkokullarda bir öğretmene düşen öğrenci sayısının yükseldiğini görüyoruz. Bu sayı 1923-24'te 33,40, 1945-46'da 49,7. Ortaokul ve liselerde öğretmen başına öğrenci sayısı yüksek olmasa da, oralarda da aynı durum tekrar ediyor.[44]

Devlet kaynaklarının ciddi bir öğretim seferberliğine yetmeyeceği fikri, 1936'da köy enstitüleri uygulamasının başlamasında önemli bir rol oynamış olmalı. Eldeki kaynakların eğitim sorununun boyutlarına göre ne kadar kısıtlı olduğu düşünülürse, gerçekten başka bir çözüm olana-

41 Barker vd. (1951), s. 196.

42 Başgöz ve Wilson (1968), s. 96-98.

43 Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), s. 6.

44 *A.g.e.*, s. 76-77.

ğı bulunmadığı düşünülebilir. Kemal Tahir, köy enstitülerine eleştirel bir bakış getiren romanı *Bozkırdaki Çekirdek*'te epeyce sevimsiz bir tip olarak resmettiği ilköğretim genel müdürü İsmail Tonguç'un projenin uygulanacağına duyduğu güveni bu imkânsızlıktan aldığını yazar. Aynı imkânsızlığın, 1951 Dünya Bankası Raporu'nda, köy enstitülerinin köy öğretmeni yetiştirmek konusunda "hâlihazır mahdut imkânları dâhilinde mükemmel bir surette faaliyet göstermektedirler" şeklindeki ifadeye yansıdığını ve raporun uygulamaya son verilmesini değil ıslah edilmesini önerdiğini görüyoruz. Önerilen ıslahat, enstitüleri bitirenlerin öğretmen olmanın gerektirdiği olgunluktan yaşça ve donanım itibariyle yoksun oldukları için köy dışında ek bir eğitim aldıktan sonra göreve başlamalarının uygun olacağı yönünde.[45] 1954'te uygulamaya son verilmesinin gerisindeki en önemli unsurun, savaş sırası ve sonrasında artarak hastalıklı bir biçimde süren komünizm korkusu ve çok partili dönemde köy halkının "muhafazakâr duyarlıklarına" fazlasıyla taviz verilmeye başlanması olduğu söylenebilir. Herhalde buna, savaş sonrasının değişen koşullarında eğitime ayrılan kaynakların artmasını ve köyleri de genel eğitim sistemi içine dâhil etme imkânının ortaya çıkmasını eklemek lazım.

Ama köy enstitülerinin, tıpkı tarım ve sanayide çalışanları ulusal bir emek piyasası içinde birlikte ele almayan yaklaşım gibi, eğitimde de köy ve şehri ayrı ayrı düşünen, ortak sosyal ve ekonomik alanın içinde birlikte ele almayan yaklaşımın parçası olduğu da görülebiliyor. Dolayısıyla tek parti döneminde eğitim, bir fırsat eşitliği veya günümüzün deyişiyle "sosyal içerme" vurgusuyla değil, köyün ihtiyaçlarına göre biçimlenmiş oluyor. Bu yöndeki görüşler, köy ens-

45 Barker vd. (1951), s. 195-196.

titülerinin kurulmasından çok önce ortaya atılmaya başlanıyor. Mesela, 1932 yılında *Cumhuriyet* gazetesinin başyazılarından birinde ayrıntılı olarak tartışıldığı gibi, "Kıraat ve imlayı öğrenen her çocuğun ondan sonra okuyacağı dersler, aynı zamanda tarlada tatbikatını göreceği ziraat dersleri olmalıdır" [46] Bu fikrin, 1935 CHF Kongresi'nde tekrarlandığını görüyoruz: "Köy çocuklarına kısa zamanda pratikte hayat için gerekli bilgiyi verecek üç veya dört sömestrli köy okulları açılacaktır. Bunların, çocukları yüksek öğretim derecelerine hazırlayan ilkokullardan ayrı tip olarak kurulup artırılması planlanacaktır."[47] Bu yaklaşımın 1936'da köy enstitülerinin kurulmasına yönelik projenin devreye sokulmasıyla ciddi bir uygulama alanı bulduğunu biliyoruz. Yaklaşımın içerdiği köy-şehir ayrımından kaynaklanan büyük eşitsizliğe rağmen, köy enstitülerinden geriye hiç değilse bir tek çok önemli şeyin kaldığı, bunun da köy yoksulluğuna Yakup Kadri gibi dışarıdan değil içerden bakan insanların yetişmesi olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, derme çatma bir köy enstitüsü tahsili gördükten sonra kendi köyüne yakın bir köye öğretmen tayin edilen Mahmut Makal'ın tek parti döneminin sonunda, 1950'de yayınlanan *Bizim Köy* adlı kitabındaki sitemlerin, *Yaban*'daki kısır kendini suçlamalardan çok daha somut ve anlamlı olduklarını görmemek imkânsız.

Mahmut Makal, kendine yüklenen "köyü kalkındırma", "köylüye ışık götürme" misyonunu son derece ciddiye almıştır. Ama ona bu misyonu yükleyenlerden destek görmez. Yılda iki kere gelen müfettişi dört gözle bekler, onun kendi çalışmalarını eleştireceğini, yönlendireceğini umar ve bu umudu hiç kaybetmez. Ama müfettişten, sadece, okulun içinde olduğu imkânsız durumu dile getiren bir istida ver-

---

46 *Cumhuriyet*, 11 Temmuz 1932.

47 Başgöz ve Wilson (1968), s. 191.

mek üzere kasabaya indiği için azar işitir. Müfettiş gittikten sonra, onunla gelmiş olan milli eğitim memuru toplantı zaptının birinci maddesini yazar: "İzinsiz... kazaya inmek... hakkında..." Sonra azara devam eder: "Yazarsın yazarsın o okul; dersin dersin o okul. Yok işte! Sizin okul için ne bakanlık bütçesinde, ne ilçe bütçesinde tesisat yok. Ne söylenip duruyorsun? Duvarın dibinde okut. Okutmazsan köylünün yumurtasını ye yat arka üstü." "Ve ikinci maddeyi yazdı" diye bitirir Mahmut Makal: "Eksik okulların.. yapımı.. hakkında.. aydınlatıldı."[48]

Mahmut Makal, "etrafımızda şöyle biraz neş'e, biraz hareket yaratmak imkânını bulamadık" derken, bu imkânsızlıktan köylüyü değil maddi koşulları mesul tutar. Kesesi elverip de alabildiği gazete, dergi ve kitaplar posta sisteminin korkunç işleyişi yüzünden eline ulaşmaz; bir gramofon veya radyo edinemez; kış sonuna doğru okulda yakacak tezek kalmayınca çocukları okula gelmeye zorlayamaz; hükümet doktoruna çocuk ölümleriyle ilgili yazdığı rapora bir ay sonra gelen cevapta önerilen tedbirleri alması imkânsız olduğu için 100 haneli köyde bir ayda 34 çocuğun ölmesini engelleyemez...

Ama cehaletlerine, kadere boyun eğmişliklerine, batıl itikatlarına rağmen, *Bizim Köy*'ün sefil köylülerinin insan olduklarından da hiç kimse kuşku duyamaz. Hele onların tespih böceği gibi büzülmüş, içine kapalı yaşamaya meraklı olduklarını kimse söyleyemez. Mahmut Makal, bir hindi sürüsüyle birlikte yürüye yürüye Ankara'ya gidip hindi satmaya kalkan ve elli beş gün sonra sermayeyi kediye yüklemiş olarak dönen köylülerin hikâyesini anlatırken, "Köylü on kuruş kazanacağını umduğu bir işten on günlük emeğini esirgemez. En uzak yolları göze alır bu uğurda. Daha fazla kâr

48 Makal, M. (1951) *Bizim Köy*, İstanbul: Varlık Yayınları, s. 138.

edeceğine aklı yattı mı birkaç il aşırı gitmekten çekinmez" diye yazar.[49]

Tek parti dönemi boyunca siyasetçiler için fevkalade korkutucu olan bu hareketliliği engellemeye yönelik çabaların, aşarın kaldırılması ve köylü nüfusun büyük ölçüde vergi dışı tutulması gibi önlemlere rağmen, köylü yoksulluğunu azaltma yönünde önemli kazanımlarla birlikte yer aldıkları söylenilemez. Falih Rıfkı Atay, Cumhuriyet döneminde köylülerin durumundaki değişmeyi ele aldığı 1950 tarihli bir yazıda, aşarın kaldırılması ve köylünün üzerindeki vergi yükünün azaltılmasına 25 yıllık bir barış döneminin sağladığı huzur ortamını da ekliyor ve bu ortamda nüfusun iki misli arttığını söylüyor. Ama bu 25 yıl boyunca "köyün yine bir kenarda kaldığını" teslim ediyor.[50]

1940'larda, özellikle gayrimüslim nüfustan yüksek vergiler alınmasını öngören ve kanunen iler tutar tarafı olmayan korkunç bir uygulama olan Varlık Vergisi,[51] devlete kaynak sağlamakta pek başarılı olamadan yürürlükten kaldırıldıktan sonra, köyü vergi dışı bırakma politikasında geri adım atıldığı ve tek parti döneminin sonunda kısa bir süre için bu kesime de ciddi bir mali yük bindirildiği görülüyor. Bazı tarihçilere göre bu, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın seçmen desteğini kaybetmesinde ve Demokrat Parti'nin 1950 seçimleriyle iktidara gelmesinde önemli rol oynamış bir gelişme.[52] Bunun yanı sıra, toprak dağıtımıyla ilgili önemli adımlar atılmadığı da görülüyor. 1951 tarihli Dünya Bankası Raporu'nda belirtildiği gibi, "1920'den sonraki senelerde ve 1945

49 *A.g.e.*, s. 15-16.

50 *Cumhuriyet*, 26 Mart 1950.

51 Varlık Vergisi konusunda özellikle bkz. Ökte, F. (1950) *Varlık Vergisi Faciası*, İstanbul: Nebioğlu Yayınevi.

52 Pamuk, Ş. (1999) "İkinci Dünya Savaşı Yıllarında İaşe Politikası ve Köylülük", O. Baydar (der.), *75 Yılda Köylerden Şehirlere* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı, 57-66.

yılında kabul edilmiş bulunan toprak reformu kanunları, görünüşe bakılırsa, toprak sahibi köylülerin sayısının dikkati çekecek bir derecede artırılmasında veya saha itibariyle bunların arazi tasarrufu vasatisinin yükselmesinde fazlaca müessir olmuş değildir".[53] Nitekim üçüncü Menderes hükümetinin programında, DP iktidarının ilk dört yılında dağıtılan toprakların daha önceki uygulamalarla dağıtılanların 12 misli olduğu belirtiliyor.[54]

Tek parti dönemindeki uygulamalar, istatistiklerin gösterdiği gibi, şehirleşmenin hız kazanmasını engelliyor. Ama gazetelere yansıyan haberler, ne kadar sınırlı kalmış olsa da, bir yoksul köylü hareketliliğinin varlığına işaret ediyor. Mesela İstanbul gazetelerinin şehir haberlerinde, taşradan iş bulmak için İstanbul'a gelen kimselerin iş bulamayınca Vilayete başvurup sevklerini istediklerine rastlanıyor ve bununla ilgili olarak Vilayetin, Dâhiliye Vekâletine yazarak "bunların buralara gelip rezil olmamaları için tedbir niyaz ettiği" bildiriliyor.[55] Niyaz edilen tedbirin alınamadığı benzer haberlerin sürmesinden anlaşılıyor. Bu haberlerde, belediye memurlarının günlerinin bir kısmını, İstanbul'a gelip iş bulamayan ve memleketlerine geri gönderilmek isteyenlerin "fakr-u hal ilmühaberlerine" cevap yetiştirmeye çalışarak geçirdikleri bildiriliyor. *Tan* gazetesi, Anadolu'dan İstanbul'a bu seyyah akınını, gerçekten tüyler ürpetici sefalet manzaralarıyla yayınlıyor.[56] 1940'lardaki haberler ise, Anadolu'dan İstanbul'a göçün daha şiddetli tedbirlerle önlenmeye çalışıldığına işaret ediyor: "İstanbul'a gelenler tah-

53 Barker vd. (1951), s. 81.

54 "Üçüncü Menderes Hükümeti Programı", N. Dağlı ve B. Aktürk (der.) (1988) *Hükümetler ve Programları 1920-1960* içinde, Ankara: TBMM Basımevi, c. 1, 180-200, s. 196.

55 *Cumhuriyet*, 19 Ekim 1930.

56 *Tan*, 29 Aralık 1936.

dide tâbi tutulacak. Evvelce gelenlerden ikametlerinde zaruret olmayanlar yerlerine dönmeye mecbur edilecek. İstanbul'a giremeyenlerin Ankara'ya girmelerine de müsaade edilmeyecek."[57]

Bütün bu haberlere yansıyan mesele, göçü engellemek. Yoksulun, işgücü veya hak sahibi vatandaş olarak devlete yüklediği sorumluluklar iyice geri planda kalıyor. Yoksulluğun göz ardı edilemeyecek kadar ciddi boyutlara ulaştığı ama devletin bu alanda sorumluluk almasının mümkün veya uygun görülmediği bütün durumlarda olduğu gibi, sorumluluk gönüllü yardımseverliğe havale ediliyor.

Modern devlet ve hayırseverlik

Bundan önceki bölümde tartışıldığı gibi, Avrupa'da 16. yüzyılda sadaka reformunu gündeme getiren artık sosyal bir sorun haline gelmiş olan yoksulluktu. Soruna siyasi çözüm arayışları başlamıştı ama bu dinî bir vecibe olarak sadakanın önemini ortadan kaldırmıyordu; günümüze kadar da kaldırmadı. Din temelli geleneksel hayırseverlik, modern gönüllülük biçimlerine eklemlenerek özellikle liberal ideolojinin güçlendiği ortamlarda önem kazandı. Devletin yoksul yardımı yapmaması gerektiği fikri, gönüllü hayırseverliği gündeme getirirken, işin dinî boyutu da günümüze kadar çeşitli biçimlerde kendini gösterdi.

Türkiye'de devletçi dönemin gönüllülük vurgusuyla Müslüman hayırseverlik geleneği arasında nasıl bir ilişki olabileceği sorusu kaçınılmaz olarak karşımıza çıkan bir soru. Bu ilginç soru elinizdeki çalışmanın kapsamı dışında kalıyor. Yine de, ikincil kaynaklara dayanarak bu konuda bazı gözlemler yapmak mümkün. Ortadoğu'da yoksulluk ve hayır-

57 *Tan*, 20 Ocak 1944.

severlik üzerine yapılan bazı çalışmaların üç ilginç noktayı gündeme getirdikleri söylenebilir.[58] Bunlardan biri, bu Müslüman toplumlarda hayırseverliğin, belirli kurallar temelinde toplumsal düzenlemeye tâbi kurumlar çerçevesinde yer alması; yani saf gönüllülüğün ötesinde toplumsal yükümlülükleri içeren bir anlam taşıması. İkincisi, hayırseverliğin sadece yoksulları hedefleyen bir eylem olmaması ve daha genel nitelikli bir "armağan" ilişkisinin parçası olarak yoksullara *da* fayda sağlaması. Üçüncüsü, Osmanlı coğrafyasında önemli bir rol oynayan vakıfların, özel kaynaklarla kamu kaynaklarının, devlet harcamalarıyla bireysel hayırseverliğin birbirine karışmasına zemin hazırlayan işleyiş biçimlerine sahip olması.

Bir çeşit servet vergisi olarak görülebilecek zekât kurumunda ilk iki noktanın yansımalarını bulmak mümkün. Bir açıdan zekât, Müslümanlığın doğuşundan itibaren cemaatin hali vakti yerinde üyelerinin bir yükümlülüğü olarak ortaya çıkıyor. Ama zekât verilebilecek kimselerin tanımına baktığımız zaman, verenin özgür iradesine bırakılan alanın son derece geniş olduğunu görüyoruz. Timur Kuran'ın gündeme getirmiş olduğu gibi, zekât verilebilecek kimseler sekiz kategoride toplanıyor: yoksullar, ihtiyaç sahipleri, zekât memurları, İslâm'ı kabul edebilecekler ve Müslüman olup da yeniden din değiştirebilecekler, azat edilen köleler, seyyahlar, borçlular, Allah adına savaşanlar ve seyyahlar.[59] Bu genişlikte bir tanımlamanın, uygulamanın siyasi veya ailevi saiklerle verilen bir armağan ilişkisine dönüşmesine ve işin yoksullukla mücadele boyutunun geri planda kalmasına yol açabi-

58 Özellikle, Bonner, M., M. Ener ve A. Singer (der.) (2003) *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts*, Albany: State University of New York Press.

59 Kuran, T. (2003) "Islamic Redistribution through *Zakat*: Historical Record and Modern Realities", M. Bonner, M. Ener ve A. Singer (der.) (2003) içinde, 275-294. Ayrıca bkz. Dicleli (1946), s. 110-111.

lecek nitelikte olduğu açık. Doğal olarak bu, yoksulların uygulamadan yararlanmadıkları anlamına gelmiyor. Ama açıkça ve özellikle yoksulu hedefleyen bir politika aracından söz etmek zor.

Aynı şey vakıfların durumunda da söz konusu. Çeşmeler ve kervansaraylar, medreseler ve hastaneler, hatta imarethaneler, yoksulları hedefleyen bir sosyal yardım mekanizması oluşturmuyorlar. Kullanıcı kitlesi karışık ve kaynak kullanımında seçim, acil ihtiyacın nerede olduğuna göre belirlenmiş değil. Gerçekten yardıma muhtaç olanların ve yardım görmeden yaşayamayacak durumdakilerin, varolan yardım mekanizmalarını zenginlerle paylaşmalarını, dolayısıyla daha azla yetinmelerini gerektiren bir durum söz konusu. Bunun pek etkin bir yoksullukla mücadele yöntemi oluşturmadığı açık. Ama aynı zamanda, yoksullara da yarar sağladığı ölçüde, sadece yoksulları hedefleyen ihtiyaç tespiti yöntemlerinin sosyal yardım alanında çok önemli bir sorun oluşturan damgalayıcı ve aşağılayıcı etkilerini azaltan bir yaklaşım içerdiği ve karışık bir kullanıcı kitlesinin hizmet kalitesinin düşmesini engelleyen bir etki yapabileceği de inkâr edilemez. Dolayısıyla akademik literatürde, vakıfları hem harika bir insani yardım mekanizması olarak gören çalışmaların hem de onların düzgün işleyen bir yeniden dağıtım sistemiyle bağdaşmaz niteliğini vurgulayan yaklaşımların birlikte yer alması pek şaşırtıcı değil.[60]

Vakıfların, erken Cumhuriyet döneminin yoksulluğa yaklaşımına bakarken akılda tutulması yararlı bir arka plan oluşturdukları söylenebilir. Bunu düşünmemin sebebi vakıfların, kamu kaynaklarının ve özel kaynakların ilginç bir karışımını içeren kurumlar olmaları. Ayrıca, temel zenginlik kaynağının devlet görevi olduğu bir ortamda, vakıf kuran ve

---

60 Singer, A. (2003) "Charity's Legacies: Reconsideration of Ottoman Endowment Making", M. Bonner, M. Ener ve A. Singer (der.) (2003) içinde, 295-314.

vakıflara bağış yapanların çoğu zaman devleti yönetenler olduğu düşünülürse, bu karışımın niteliği daha iyi anlaşılabilir. Nitekim Cumhuriyet döneminin biraz gerisine, 19. yüzyılın sonuna gidip, Batı modellerinden epeyce esinlenmiş bir hayır kurumu olan Darülaceze'nin kuruluş tarihine baktığımız zaman, Sultan Abdülhamid'in sergilediği cömertliğin yanı sıra onun hayırsever birey ve kuruluşların gönüllü katkılarını mobilize etmekte oynadığı rolü de görüyoruz. Söz konusu olan, yine, kamu kaynakları ve özel bağışların girift bir biçimde içiçe girdiği bir model.[61]

Ama Darülaceze'nin kurulduğu ortam, bir açıdan modern bir yoksulluk anlayışının açıkça gündeme geldiği bir ortam. Dilenciliğin şiddetle kınanan bir olgu haline gelmiş olması ortamın modern niteliğini yansıtıyor. Tabii dilenciliği zapturapt altına alma gayreti ilk defa bu dönemde ortaya çıkmış değil. Osmanlı İmparatorluğu'nun çeşitli dönemlerinde bu doğrultuda önlemler alınmış. Mesela, 17 yüzyılda, "Dilenciler Başbuğu" adında, Yeniçeri Ağalığına bağlı bir memuriyet var ve başvuruları değerlendirerek dilenmek isteyenlere dilencilik belgesi veriyor. Belgesi olmadan dilenenler ise yakalanıyor ve İstanbullu olanlar hapse atılırken taşralılar memleketlerine yollanıyor. Bir de 18. yüzyıl ortalarına ait, sağlıklı oldukları halde dilencilik yapan 43 kişinin bir kayığa konularak İzmit'e gönderildiklerine ve çeşitli işlerde kullanılmak üzere çiftçi ve zanaatkârların yanına verildiklerine, kaçmamaları için de tedbir alındığına dair bir bilgi var.[62]

Ama 19. yüzyılın ikinci yarısında, önlemlerin niteliğinde bir değişme görülüyor. Mesela, 5 Ekim 1877 tarihli "Vilayet Belediye Kanunu"nda, çalışamayacak durumda olan di-

---

61 Yıldırım, N. (1996) *İstanbul Darülaceze Müessesesi Tarihi*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.

62 *A.g.e.*, s. 13-14.

lencilerin geçimlerinin başka türlü temin edilmesi ve dilenciliğin yavaş yavaş ortadan kalkması için belediye idarelerini görevlendiren bir madde var. "Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi"nin 7 Eylül 1886 tarihli toplantısında ise, eski sultanların tabhane ve gurabahane adıyla acizler için hayır kurumları tesis ettiği, ama artık bunların güncel ihtiyaçları karşılamadığı ve dilenciliğin durmadan arttığı belirtilmiş. Bununla ilgili olarak İstanbul'a başka yerlerden gelerek dilencilik yapanların toplanıp memleketlerine gönderilmeleri, İstanbul'da dilenciliğin yasaklanması ve çalışamayacak durumda olan kimsesizlerin bakımını üstlenecek bir hayır kurumu oluşturulması yönünde bir karar alınmış. Bu doğrultuda, 1890 yılında Darülaceze'nin inşası kararlaştırılmış ve kurum 1896 yılında resmen açılmış. Darülaceze'nin açılışıyla birlikte, "Teseülün Men'ine Dair Nizamname" (Dilenciliğin Yasaklanmasına Dair Yönetmelik) de yürürlüğe girmiş ve dilenci toplama, şehir dışına atma veya zorla Darülaceze'ye kapatma gibi uygulamalar daha ciddiyetle uygulanmaya başlanmış. Bu gelişmelerin, 19. yüzyılda, Fransa'da, *depots de mendicité* adıyla, dilencileri barındırmak üzere oluşturulan kurumlardan ve bu kurumların bulunduğu şehirlerde dilenciliğin yasaklanmasından ilham aldığı düşünülüyor.[63] Abdülhamid döneminin modern kurumlarından biri olan Darülaceze'ye yansıyan dilencilik karşıtı görüş, padişahın desteklediği söylenen Şazeli tarikatının özellikleriyle ilgili olarak da karşımıza çıkıyor. Kuzey Afrika'da ortaya çıkan ve yayılan bu tarikatın insanın kendi ayakları üzerinde durabilmesi fikrini ve çalışmanın önemini vurgulayan niteliği, dönemin yoksulluğa yaklaşımındaki modern unsurlarla uyumlu görünüyor.[64]

---

63 *A.g.e.*, s. 14-18, 24.

64 Tekçe, G. (2007) *Zafir Konağında Tuhaf Bir Zaman*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları. Aynı aileden gelen Tekçe, Şazeli tarikatı şeyhlerinin mensup olduğu

Tek parti döneminin yoksulluğu gönüllü girişimlere havale etme eğilimi, iki açıdan bu arka planın özelliklerini yansıtıyor ve dilencilik karşıtı modern görüşlerle devletten bağımsız olmayan gönüllü kuruluşlara verilen rolün birlikte biçimlendirdiği bir kurumsal ortamı tanımlıyor. Cumhuriyet döneminin "yardımseverleri" zaman zaman geleneksel dayanışma kültürümüzden ve vakıflardan övgüyle söz ediyorlar.[65] Ama bunun arkasından, hemen, artık bunların yeterli olmadığı, modern yaklaşımların gerekliliği vurgulanıyor. Ayrıca Batı kaynaklı modern yaklaşımların, geleneksel yaklaşımlardan net bir biçimde ayrıldıkları bir nokta olan çalışmanın önemine yapılan vurgu sonuna kadar benimseniyor. Yani modern düşüncede emeğin önemine yapılan vurgu, insanlara çalışarak topluma katılmalarını sağlamak üzere yardım yapılması gerektiği vurgusu tam bir kabul görüyor. Mesela, yoksulluğun en yoğun olduğu savaş yıllarında bile, imaretler gibi geleneksel hayır kurumlarından epey eleştirel bir biçimde söz edildiği, buralara yemek almaya gelen çocuklara

---

Zafir ailesinin üyelerinden birinin, Kazım Zafir'in, 1930'larda, Galata belediyesinin tahsis ettiği bir binada, ancak beş yıl faaliyette kalabilen bir kimsesiz çocuklar yurdu işlettiğini ve son derece liberal bir eğitim anlayışıyla sokaktan toplanmış pek çok çocuğun bir şekilde kendini kurtarmasına vesile olduğunu yazıyor. *Tan* gazetesinde çıkan 29 Aralık 1936 bir haberin bu girişimle ilgili olduğunu sanıyorum. Yurdun önce darülacezeye bağlanıp sonra dağılması, yetkililerin Kazım Zafir'in yaklaşımının parçası olan, çocukları şehir hayatından koparmama gayretini hazmedememeleriyle açıklanıyor. Potansiyel suçlu olarak görülen kimsesiz çocuklara tecrit içermeyen bir yaklaşımla yardım edilmesini kabul edebilecek yetkili bulmanın bugün bile ne kadar zor olduğu düşünülürse, açıklamanın doğruluğundan kuşku duymak için sebep yok.

65 "Geleneklerimiz" konusuyla bağlantılı olarak, "Gazimizin Şefkati" gibi başlıklarla gazetelere yansıyan ve Atatürk'ün kendisine durumlarını arzeden fakir çocuklara yaptığı nakdi veya yatılı okula yerleştirme şeklindeki yardımları konu alan haberlerin de (*Cumhuriyet*, 10 Mart 1930 ve 24 Ağustos 1932), çocukluğumuzda dinlediğimiz masallardan çok iyi bildiğimiz bir durumla, Padişah efendimizin dikkatini çekmeyi başaran yoksullara keseyle altın bağışlaması durumuyla, belirli paralellikleri olan bir yaklaşımı yansıttığı düşünülebilir.

"mukaddes çalışma ihtirasını kaybetmiş insanlardan numune verildiği"nin söylendiği görülebiliyor.[66]

Buna paralel olarak, dilencilerle ilgili, geniş kabul gören yargıların da, modern bir değerler sistemine oturduğu açık. Cumhuriyet döneminin Fırka ve devletle yakın ilişkiler içinde kurulan ilk yardımsever kuruluşu Yardım Sevenler Derneği'nin görüş ve faaliyetlerine büyük yer ayıran *Kadın* dergisinin işlediği en önemli temalardan biri, dilenciliğin "ruh düşkünlüğünün en bariz sembolü" olduğu.[67] Dilenciye sadaka vermenin verenin de cezalandırılmasını gerektirecek kadar önemli bir suç olduğu fikri de, gazete yazarları tarafından sık sık işleniyor.[68]

Cumhuriyet döneminde, dilenciliği aşağılayan modern görüş, Osmanlı döneminden kalma yöntemlerle uygulamaya yansıyor.[69] Aydın kesim, bol bol, "fakir ama onurlu yoksul, yani asıl yardım edilmesi gereken yoksulla katiyen yardım edilmemesi gereken dilenci" karşılaştırması yaparken, devlet yetkilileri de dilencileri toplayıp şehir dışına sevk etmekle meşgul oluyor: "On günde 200'den fazla dilenci toplandı. Aciz ve malul İstanbullular Darülaceze'ye alınacaklar. Fakat sağlam olup dilenciliği sanat haline getirenler hakkında takibat yapılacak, taşralı olanlar memleketlerine gönderilecektir"[70] gibi haberlerin sürüp gitmesinden, önlemlerin pek de etkili olmadığı sonucu çıkarılabilir.

---

66 *Tan*, 2 Ağustos 1944.

67 *Kadın*, 5 Nisan 1947.

68 Mesela Karay, Refik Halid (1943) "Dilencilere Boykot", *Tan*, 3 Nisan 1943.

69 Bu yöntemlerin sadece tek parti döneminde uygulandığını da söyleyemeyiz. Nitekim, İstanbul Belediyesi Dilenci Toplama ve Sevk Amirliğinin duvarındaki en görünür yere 1895 tarihli "Teseülün Men'ine Dair Nizamname"nin asılı olduğu, 1980'lerde *Cumhuriyet* gazetesinde yayınlanan bir röportaja konu olmuş: *Cumhuriyet*, 5 Haziran 1986.

70 *Tan*, 29 Kasım 1936. Bu konuda, bkz. Öztamur, P. (2002) "Büyük Buhran ve *Cumhuriyet* Gazetesinde Yoksulluk Üzerine Söylemler 1929-1931", *Toplum ve Bilim*, 94: 175-188.

Sakatlık da, daha çok, iğrenç dilencilerin geçim kapısı olarak kullandıkları bir şey olarak gündeme geliyor ve bunu yapanların yalnız sınır dışına değil Darülaceze'ye sevkleri de, 23 Eylül 1932 tarihli *Cumhuriyet* gazetesindeki "150 dilenci kamyonlara doldurularak Darülaceze'ye götürüldü" haberine yansıdığı şekliyle, toplanıp kamyonlara doldurularak, zorla gerçekleştiriliyor. Sadece İstanbullu ve sakat dilencilerin Darülaceze'de bakılması öngörülüyor, ama bunların kuruma başvurup kabul görmelerinin gerekleri ya da kurumun imkânlarının bunların tamamına hizmet vermeye yetip yetmeyeceği pek tartışılmıyor.

Darülaceze, Cumhuriyet döneminin genel olarak yoksullara yönelik faaliyet gösteren tek kuruluşu, "İstanbul'un, hatta Türkiye'nin biricik şefkat müessesesi" [71] Başlangıçta Dâhiliye Nezareti, yani İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan Darülaceze, Cumhuriyet'ten sonra önce Sıhhiye Vekâleti'ne, yani Sağlık Bakanlığı'na, sonra da İstanbul Belediyesi'ne bağlanıyor, ama mülhak bütçeyle çalışıyor. Eğlence yerlerinin gelirlerinden ve şehir hatları vapur seferlerinden ayrılan paylar kurumun en önemli gelir kaynağını oluşturuyor, ama tek parti döneminde kurumun bu gelirleri tahsilde zorlandığına dair haberler gazetelere yansıyor.[72] Darülaceze'nin kuruluşundan bugüne kadar 30.000'i çocuk olmak üzere 100.000 kişiyi barındırdığı, bugün kurumda yaşayan 650 kişi olduğu söyleniyor.[73] 1930'larda ve 1940'larda, kurumda barınanların sayısının çok artığı, kurumun kreş müstesna 1.000 kişiyi bünyesinde barındırdığı, polisler ve bekçilerin her gün bir iki terk edilmiş çocuk getirdikleri kreşte bebeklerin beşiklere üçer üçer yatırıldıkları gazetelere haber oluyor.[74] Bütün bun-

71 *Cumhuriyet*, 23 Ocak 1950.

72 Mesela, *Cumhuriyet*, 13 ve 17 Şubat 1930.

73 Bkz. http://www.darulaceze.com/tarihce

74 *Tan*, 4 ve 29 Mart 1943.

lara rağmen, zaman zaman, tek parti dönemi yetkililerinin artık Darülaceze'nin bir himaye müessesesi olmaktan çıkıp bir yetiştirme yurdu haline gelmiş olmasından, atölye faaliyetlerinin genişleyip belediye siparişlerine cevap verir ve gelir getirir hale gelmiş olmasından duydukları memnuniyet de gazetelere yansıyor.[75]

Cumhuriyet döneminin tamamında Darülaceze ayarında bir resmî kurum oluşturulmuş değil. Sosyal yardım konusu bir gönüllü girişim işi olarak görülmüş. Ama yoksullukla mücadelede sorumluluk üstlenen gönüllü kuruluşların, bizim anladığımız anlamda sivil toplum kuruluşları oldukları söylenemez. Bunlar, hükümet olmasa bile CHF ileri gelenlerinin inisiyatifiyle kurulmuş, devlet kontrolünde faaliyet gösteren, bir kısmı devletten farklı ölçülerde bir miktar mali destek alan ama faaliyetlerinin kamu kaynaklarından finanse edilmesi gibi bir anlayışla iş görmeyen girişimler. Bunların arasında üç tanesi çok önemli. Bunlar için, "Cumhuriyet döneminin gönüllülük esasıyla yola çıkan, devlet politikasına yardımcı olmayı amaçlayan üç kardeş kuruluşu, işleyiş, hizmetler, örgüt yapısı ve yaşamıyla istikrarlı bir tablo çizmiştir" deniliyor.[76] Bunlardan biri, Osmanlı döneminde, 1868'de Osmanlı Mecruhini Askeriye İane Cemiyeti olarak kurulan Kızılay. 1877'de Osmanlı Hilal-i Ahmer Cemiyeti'ne, 1923'te Türkiye Hilal-i Ahmer Cemiyeti'ne, 1935'te Türkiye Kızılay Cemiyeti'ne, nihayet 1947'de Türkiye Kızılay Derneği'ne dönüşmüş. Görevleri savaş halleri ve askerin ihtiyaçları vurgusuyla tanımlanmış, doğal afet durumlarıyla da ilgilenmesi düşünülmüş, ama yoksul yardımı konusunda da belirli bir rol oynamış bir dernek.

---

75 *Tan*, 7 Temmuz 1944.

76 Çavuşoğlu, T. (1997) "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu Aşevleri", *SABEM* (Sosyal Hizmetler Araştırma, Belgeleme, Eğitim Merkezi), no.13, Eylül, s. 11.

İkincisi, Çocuk Esirgeme Kurumu. 1921 yılında, Ankara'da *Hâkimiyeti Milliye* gazetesinde toplanan 10 arkadaşın kendi aralarında topladıkları 20 lira sermaye ile Himaye-i Etfal Cemiyeti adıyla doğmuş. Daha önceleri de, 1908'de kurulan Kırklareli Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1917'de İstanbul'da kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti gibi çocuklarla ilgilenen gönüllü kuruluşlar var, ama Ankara'da 1921'de kurulan, ilk ulusal cemiyet oluyor. Kuruluş amacı belirtilirken, "şehit dul ve yetimlerine yardım işi devlete bırakılmamalı" fikri işleniyor. Kurucular ve merkez kurulunda yer alanlar listesinde isimleri olan 21 kişiden 19'u milletvekili.[77] Üç kardeşin üçüncüsü ise, bir yardım kuruluşu değil, ama biraz sonra tartışılacağı gibi, öteki iki kardeşiyle halktan yardım toplama konusunda rekabet etmiş ve çok da başarılı olmuş bir kuruluş: Türk Hava Kurumu.

Bunların yanında, yine CHF ileri gelenlerinin inisiyatifiyle kurulmuş, ama uzun süre onlar gibi kamu kaynaklarından kanunla ayrılmış paylardan yararlanmayan Yardım Sevenler Derneği var. Erken Cumhuriyet'in resmî yaklaşımı içinde, kadınların sefaleti de biraz, ama çok fazla değil, ilgi uyandırıyor ve gönüllü kuruluşların burada da bir miktar etkili olmaları bekleniyor. Ama kadın yoksulluğuna çare bulma gerekliliğinin kabulü, önemli ölçüde, bunun çocuklara ulaşıp onlar için birşeyler yapmanın elzem olduğu düşüncesinden kaynaklanıyor. Bu, mesela, Himaye-i Etfal Cemiyeti başkanı Kırklareli milletvekili Fuat Umay'ın, Ankara'daki kadınlara bir kadın derneği kurmaları için yaptığı çağrıya çok net bir biçimde yansıyor. Türkiye Yardım Sevenler Derneği, bu çağrı doğrultusunda, "manen ve maddeten durumu iyi olmayan kadınlarımızı" korumanın bir

77 Çavuşoğlu, T. (1996) "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumunun Tarihsel Gelişimi", *SABEM* (Sosyal Hizmetler Araştırma, Belgeleme, Eğitim Merkezi), no.8, Kasım, s. 11-12.

görev olduğu, "anaya yapılan yardımların çocuğa da ulaşacağı" bilinciyle, 1928'de kuruluyor.[78] Açılışında söylenen nutuklarda da, bol bol, "şehit emanetleri"nden söz ediliyor. Yardım Sevenler Derneği, "Aziz Atatürk'ün tesis etmiş oldukları bir gelenek olarak" TC Cumhurbaşkanlarının koruyucu başkanlığında görev yapan Kızılay, Himaye-i Etfal/Çocuk Esirgeme Kurumu ve Türk Hava Kurumu gibi bir gönüllü kuruluş. Yine de, bu kardeşin devlet veya Fırka STK'larından farklı olarak, gelirleri teminat altına alınmış değil. Çeşitli devlet yardımları ve desteklerine mazhar oluyorlar, ama Fahri Korutürk'ün Gazi Kupası adında düzenlenen her türlü spor müsabakasından sağlanan gelirlerin bir bölümüyle bir sosyal fon oluşturulmasını ve bu fonun dört gönüllü kuruluşun arasında paylaşılmasını "emir ve müsaadelerine" kadar, kamu gelirlerinden garantili bir payları yok.[79] Bu da, tek parti döneminde, özellikle çocuk yoksulluğunu kontrol altında tutmaya yönelik çabalarla dolaylı ilişkisi sebebiyle bir miktar ciddiye alınan kadınlara yardım faaliyetlerine verilen önemin sınırlarının bir göstergesi sayılabilir.

Ama Yardım Sevenler Derneği'nin, başından itibaren, ötekilerden daha açık bir biçimde çağdaşlaşma misyonuyla hareket ettiği görülebiliyor. Dernek mensupları, geleneksel dinî yaklaşımlardan farklı modern bir yardım anlayışına sahip olduklarını, bu farkın da, her şeyden önce, "emek karşılığı yardım" fikrine dayandığını ifade ediyorlar. Dolayısıyla, derneğin en önemli faaliyetlerinden olan, yoksul kadınların çalıştırıldığı atölyeler, yoksul kadınlara ekonomik destek sağlamanın yanı sıra onların çalışarak topluma katılmalarını sağlamaya ve bugün "sosyal güç-

---

78 Türkiye Yardım Sevenler Derneği (1999) *70 Yılın Öyküsü: Türkiye Yardım Sevenler Derneği 1928-1998*, Ankara, s. 11.

79 *A.g.e.*, s. 43.

lendirme" dediğimiz amaca da hizmet etmeye çabalıyor. Öteki üç gönüllü kuruluştan ayrı olarak devletten bir mali destek görmemelerine rağmen, farklı biçimlerde onun katkısından yararlanmışlar. Mesela, Milli Savunma Bakanlığı ile yapılan bir anlaşmayla, atölyelerinde orduya çorap imal etmişler.

Tabii bütün bu faaliyetler, resmî ideoloji doğrultusunda ve resmî ideolojinin yayılmasına hizmet amacının önemi göz ardı edilmeden yapılmış. Buna paralel olarak, asli amacı Cumhuriyet kültürünün bütün ülkeye yayılması olan halkevleri gibi kuruluşların da, bir yan faaliyet olarak sosyal yardımla uğraşmaları öngörülmüş ve bu faaliyet zaman içinde önem kazanmış. Halkevlerinin içtimai yardım komitelerinin sorumluluğu, önce, "halkta sevgi, şefkat ve yardımlaşma duygusu uyandırmak" olarak tanımlanmış, ama bu sorumluluk köyle kaynaşmaları istenen aydınların köylülerin sağlık sorunlarına veya bürokrasiyle ilişkilerinde karşılaştırdıklara sorunlara yardımcı olarak onlardan daha iyi kabul görmelerini sağlamak gibi bir amaçla da birleşmiş.[80] Halkevleri içtimai yardım komitelerinin yoksullukla başetme çabasında ne kadar etkili olduğu epeyce kuşkulu. Ama özellikle *Cumhuriyet* gazetesinde, kimsesiz kızlar yurdu yapılması için Vilayete teklif götürdükleri, Edirne'de 20 kadar kimsesiz kızla dul kadını çalıştırdıkları ve barındırdıkları üstü yurt altı atölye bir müessese kurdukları, Şişli Halkevi'nin muhitindeki 300 aileye kömür ve erzak dağıttıkları gibi haberlere rastlanıyor.[81]

Bu haber değeri taşıyan yardımların durumunda bile, yardım verilen kişilerin sayısı ve yardım miktarı sorunun boyutlarının yanında epeyce gayri ciddi kalıyor. Tek parti döneminde, herkesin, hiç tartışmasız, yardımı hak ettiğini dü-

80 Şimşek (2002).

81 *Cumhuriyet*, 1 Temmuz 1932; 1 Mart 1933; 26 Ocak 1942.

şündüğü kimsesiz çocuklarla ilgili olarak bile, durum değişmiyor.

Tek parti döneminde yardımı hak eden ve etmeyen yoksullar

Kathryn Libal, erken Cumhuriyet döneminde çocuklara yönelik politikalar konusunda yazdığı makalede, çocuk sorununa verilen önemi, Cumhuriyet ideolojisi içinde çocuğun toplumun geleceği ve bu geleceğin mimarı olarak görülmesine bağlıyor.[82] Kuşkusuz, bunun çocuk yoksulluğunun çok tartışılan bir konu olmasında belirli bir rolü var. Ama burada çocuk yoksulluğunun kabahatini çocuğun üstüne atmanın imkânsız oluşunun ve kimsesiz çocukların sefaleti karşısında inkâr mekanizmalarının işlemeyişinin de rol oynadığı söylenebilir. Buna rağmen, korunmaya muhtaç çocukların "devlet işi" olduğunu kabul eden 5387 sayılı kanun, ancak 1949'da, tek parti döneminden sonra yürürlüğe giriyor ve konunun 1948'te meclise gelmesiyle başlayan tartışmalara katılan milletvekilleri, defaten, o zamana kadar konuyla ilgili olarak ne kadar az şey yapılmış olduğuna işaret ediyor.[83] Nitekim tek parti döneminde basına yansıyan tartışmalarda, çoğu zaman, "şehit yetimlerini" ortada bırakmanın vebalinin bile, devlete değil, topluma ve özellikle zenginlerimize ait olduğu kabul ediliyor.

Şehit yetimi olmayan çocukların durumu ise iyice zor. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren, İstanbul'da "metruk" çocukların sayısındaki artış, kamuoyunu epeyce meş-

82 Libal, K. (2003) "'The Child Question': The Politics of Child Welfare in Early Republican Turkey", M. Bonner, M. Ener ve A. Singer (der.) (2003) içinde, 255-272.

83 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Dönem 8, İçtima 2, 26.5.1948 ve Dönem 8, İçtima 3, 23.5.1949.

gul ediyor. Bu bağlamda önemle tartışılan bir konu şu: Darülaceze anası babası olan çocukları, aile ne kadar zor durumda olursa olsun, kesinlikle kabul etmiyor. Bu yüzden bazı insanlar çaresizlik içinde çocuklarını, bulunup Darülaceze'ye götürülecekleri umuduyla, sokağa bırakıyor. Çocuklar bulunduğunda ise, çoğu zaman vakit çok geç oluyor. Bebekler canlı olarak kuruma getirilseler bile, önemli bir kısmı yaşatılamıyor. 1920'lerde, bununla ilgili önlem alınması gerektiğini düşünenler var. Mesela Himaye-i Etfal İstanbul şubesi reisi ve Sivas mebusu Şemseddin Bey, müessesenin "asri memleketlerdeki gibi" çalışması için şöyle bir şey öneriyor: Bebeği bırakan yüzü kapalı gelecek, onu kapının önündeki bir teraziye koyacak, bebeğin ağırlığıyla önüne bir marka düşecek, üstünde bu markadaki numaranın aynısı bulunan başka bir marka da bebeğe verilecek ve aile, ilerde isterse, bu markayla gelip çocuğu görebilecek veya geri alabilecek. Çocuğun aileyle yeniden buluşmasına imkân veren marka sistemi hariç, buna benzer bir yöntemin Floransa'da, şimdi UNICEF'in merkezi olan ve Avrupa'nın ilk yetimhanesi olduğu söylenen bir kurumda 14. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar uygulandığını biliyoruz. Ama bu gerçekten insani önerinin, elindeki çocuklarla başedecek gücü olmayan Darülaceze'nin durumunda uygulanabilir olmadığı anlaşılıyor. Dolayısıyla, 1940'larda gerçekten çocuğuna bakmasına imkân olmayan insanların yürek paralayıcı hikâyeleri gazetelere konu olmaya,[84] akıllarının başlarında olduğu kesin ama yüreklerinin nerede olduğu pek belli olmayan yazarlar "sorumsuz ana babanın çocuğunun sorumluluğunu kesinlikle hayır kurumları üstlenmemeli" diye yazmaya ve Darülaceze'ye çok geç ulaşan "metruk çocuklar" da ölmeye devam ediyor. Bu durumun, 1949'da korunmaya muhtaç çocukların "devlet işi"

84 Mesela, *Tan*, 26 Mayıs 1937.

olduğunu kabul eden 5387 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra da devam ettiğini, 1955 yılında İstanbul valisinin Darülaceze'deki çok yüksek çocuk ölümü oranlarını tahkik etmek üzere kuruma gitmesi ve yüzde yirmi beşe varan bu oranın sokağa bırakıldıktan sonra kuruma getirilen çocuklar arasındaki ölüm oranı olduğunu öğrenmesinden anlıyoruz.[85]

Bebek ölümleri karşısındaki bu güçsüzlük, mekteplerdeki çocukların bile aç kalmalarının önlenememesinde kendini gösteriyor. Devletin ve Fırka STK'larının bu konudaki aczi, bazı gönüllü girişimlerinin küçümsenemeyecek işler yapmalarına yol açıyor. Mesela, yerel "himaye cemiyetleri" özellikle İkinci Dünya Savaşı yıllarında, en azından mektepli yoksul çocukların bir kısmının karnını bir ölçüde doyurmayı başarıyor. 1920'lerin sonundan 1940'ların ikinci yarısına kadar, gazetelerde çıkan himaye cemiyetleri ile ilgili haberler izlendiğinde, bu örgütlerin bu süre içinde bir miktar nitelik değiştirdiklerini söylemek mümkün görünüyor. Dönemin başında, daha çok, çeşitli şehirlerde, sayıları on ila yirmi arasında değişen "fakir yavruyu yeknesak bir biçimde giydiren" yerel himaye cemiyetlerini öven ve genellikle başlarındaki subay kasketine benzer bir kasketle bir örnek kıyafetleri tamamlanmış, oğlan çocuklarının fotoğraflarıyla birlikte verilen haberlere rastlanıyor. Zaman içinde, himaye cemiyetlerinin daha çok okul aile birlikleri şeklinde, öğrenci velilerinden oluşan bir örgütlenmeye dönüştükleri ve yoksul talebeye yalnız giyecek değil, okul malzemesi ve öğle yemeği de temin etmekte başarılı oldukları görülüyor. Mesela, 28 Eylül 1932 tarihli *Cumhuriyet* gazetesinde, "ilk mekteplerde talebe velilerinden teşkil edecek himaye komiteleri kurulacaktır" diye bir habere rastlanıyor. Haberde, bir önceki yıl bu tür komitelerin ga-

85 *Tan*, 27 Şubat 1955.

yet başarılı olduklarının görüldüğüne ve sağladıkları yardımın yanı sıra, talebe velileri ile talebe arasında bir yakınlık oluşmasına yol açtıklarına değinilerek, "zaten bu yakınlıktır ki devlet gözünün görmediği kimsesizleri görerek kurtarmaktadır" deniliyor. Savaş yıllarında ise, mektep himaye cemiyetlerinin gerçekten ciddi bir çocuk açlığıyla başetme çabası içinde oldukları haberlere yansıyor. Ama 25 Nisan 1943'te *Tan* gazetesinin bu konuda yayınladığı bir dosya, çok iyi çalışan bu kurumun bile soruna çare bulmakta ne kadar yetersiz kaldığını açıkça ortaya koyuyor. Dosyada, himaye cemiyetlerinin velilerden, verilen müsamerelerden ve hamiyetli vatandaşlardan sağladığı gelirin hiçbir mektepte ayda 100 liranın altına düşmediği, 200 liranın da üstüne çıkmadığı söyleniyor. Ama mektepler arası paylaşım olmadığı için, hem geliri az hem yoksul öğrencisi çok mekteplerin epey zorlandığı, bazı semtlerde çocuklara sadece bulgur çorbası ve kuru üzüm verilebildiği, bunun çoğu zaman çocuğun yediği tek sıcak yemek olduğu, buna rağmen haftada üç gün yemek verilmediği belirtiliyor. Oysa zengin semtlerde çocuklara yumurta ve tahin pekmez gibi kuvvetli gıdaların, Pazar günü hariç her gün verilebildiği ifade ediliyor. Ortaokullarda ise, durumun çok daha vahim olduğu, himaye cemiyetleri bu okullarda etkili olmadığı için sadece Kızılay'ın, haftanın üç günü, yoksul talebenin çok azına verebildiği yetersiz gıdalarla idare etmek zorunda kalındığı da belirtiliyor.

O yıllarda sayılarının 6.000 olduğu söylenen İstanbul'daki sokak çocukları bütün bu yardım mekanizmalarının dışında. Onlarla ilgili olarak, tecrit stratejisinin, hem kategorizasyon ve istatistiklere hapsetme anlamında, hem de fiziksel olarak göz önünden kaldırma biçiminde gündeme geldiğini görüyoruz. Mesela, ilk aylarında İstanbul sokaklarında yirmiden fazla sokak çocuğunun donarak öldüğü 1943 başın-

da, Çocuk Esirgeme Kurumu'nun İstanbul zabıtasıyla elele verip, "bir tanesini elden kaçırmamak suretiyle" çok geniş kapsamlı bir serseri çocuk sayımı yaptığına, bunları bir tasnife tâbi tuttuğuna ve bunun büyük bir gizlilik içinde yapıldığına dair, insanı ürküten haberlere rastlanıyor.[86]

Tasnifin aşağı yukarı şöyle olduğu anlaşılıyor: Bu çocukların çok küçük bir kısmı, ebeveynlerinden üç-beş lira karşılığında satın alınıp dilendirilmek üzere İstanbul'a getirilenlerden oluşur. Bu istisnai grubun dışında, yüzde 70'inin babaları da serseridir ve sokaklarda doğup büyümüşlerdir; yüzde 30 kadarı ise, "evden düşme"dir, önce sırtlarında küfe veya boyunlarında karamela kutusuyla hayatlarını kazanmaya çalışırlar, sonra serserilere karışıp serseri olurlar. Eğer birkaç ay içinde bulunup bu muhitten ayrılabilirlerse kurtulmaları ihtimali var, üç-beş ay geçtikten sonra "serserilik mikrobu ile aşılanmakta ve artık cemiyet hayatından zevk almamaktadırlar".[87] Bu arada, çocuk serserilerin en zor serserilik vakası oldukları çünkü yakalanmalarının çok güç olduğu bildiriliyor. Nitekim İstanbul'da on ay içinde 1290 çocuk yakalanmış, bir kısmı memleketlerine gönderilmiş, bir kısmı da Darülaceze'ye veya aile yanına verilmiş, fakat hepsi muhtelif yollarla eski serseriliklerine dönmüşler. Bu tasnif ve tespitlerin, sokak çocukları sorunuyla ilgili yeni bir yaklaşıma yol açmadığını ve dilencilere uygulanan ata yadigârı toplayıp şehir dışına atma yöntemine başvurulmuş olduğunu, daha sonraki aylarda gazetelere yansıyan haberlerden anlıyoruz. Mesela 11 Ağustos 1943 tarihli *Tan* gazetesinde, "Başıboş çocuklar ne olacak? 5.000 çocuğu Anadolu'ya dağıtmakla bu iş hallolacak mı?" diye soruluyor.[88]

---

86 *Tan*, 2 Nisan ve 25 Nisan 1943.

87 *Tan*, 2 Nisan 1943.

88 Sorunun hallolmadığını ve bugüne kadar her dönemde zaman zaman gazete haberlerine konu olduğunu biliyoruz. Mesela, 10 Ocak 1958'de *Cumhuriyet* gazetesi, İstanbul'da on beş bin kimsesiz çocuk olduğu, bunların cemiyete

Başıboş veya başıboş olmayan çocuk sefaleti manzaraları karşısında yükselen "merhamet" ve "yardım" feryatları sonucu hayırseverlerden gelen bağışların miktarı da çoğu zaman gülünç derecede düşük oluyor. Mesela, 1929'da, *Cumhuriyet*'in günlerce süren "İstanbul'da 6.000 çocuk aç" feryatları arasında, Kızılay'ın 2.500 çocuğa haftada üç gün birer dilim ekmek ve bir parça peynir veya helva verebildiğini öğreniyoruz. Bu yardım da, büyük ölçüde belediye memurlarının aralarında toplayıp aç yavruları doyurmak üzere Kızılay'a verdikleri 2.500 lira sayesinde başlayabiliyor.[89] Ondan sonra, 10 liralık, 25 liralık, 50 liralık bağışlar gazetelerde bağış sahibine teşekkür edilerek haber yapılıyor. Bir paşa hanımının kocasından kalan maaşın bir yıllık miktarını (350 lira) vermesi gibi bağışlar ise gerçekten istisna niteliğinde.[90] Yıllar ilerledikçe hem Kızılay'a hem Çocuk Esirgeme Kurumu'na yapılan bağışların miktarı daha da azalıyor. Yani ihtiyaçların artışıyla kaynaklar arasındaki fark giderek büyüyor.

Solcu muhalifler arasında, gönüllü kuruluşlara yapılan bağışları kapitalistlerin hükümet yetkililerine yaranıp çıkar sağlamak amacıyla kullandıklarına dair bir fikre rağbet edenler olduğu anlaşılıyor. Mesela, Reşat Enis'in *Afrodit Buhranında Kadın* adlı, proletaryanın sefaleti ve kapitalistlerin zulmünü anlatan, okuyucunun arada bir 19. yüz-

kazandırılmaları için Vilayette bir toplantı yapıldığı haberini veriyor. 1 Ocak 1962'de ise, aynı gazetede, korunmaya muhtaç çocukların, doğuştan himayesiz kalmışlarla köprüaltı çocukları olmak üzere ikiye ayrıldığını, bunların himayesi için Bakırköy'de 600 kişilik bir site yapıldığını okuyoruz. Bu haberler sürüp giderken, 1986'da Birleşmiş Milletler'in Türkiye'nin sosyoekonomik yapısı üzerine yaptırdığı bir araştırmayla, sokak çocuklarının 2000'li yıllarda Türkiye'nin en önemli sorunu olacağını ortaya koyması gazetelere haber oluyor: *Cumhuriyet*, 19 Mayıs 1986. Araştırma sonuçlarının kısmen doğrulanmış olduğu söylenebilir.

89 *Cumhuriyet*, 9 ve 10 Kanunusani 1929.

90 *Cumhuriyet*, 13 Kanunusani 1929.

yıl Avrupası'nda mı 1930'ların Türkiyesi'nde mi olduğunu biraz şaşırdığı, "sosyalist gerçekçi" romanında bu konuya değiniliyor. Gerçekten de, CHF ileri gelenlerinin açtığı "zengini fakire yardıma teşvik" kampanyalarının ne kadar gönüllü ne kadar zorunlu kampanyalar olduğu, zaman zaman, zor anlaşılır bir nitelik taşıyabiliyor ve yardımın tamamen gönüllü olduğu yönünde açıklamalar yapılması gerekiyor.[91] Ama siyasi otoriteyi gönüllü yardımla etkilemeye çalışan bağışçıların ilk tercihlerinin, Kızılay veya Çocuk Esirgeme Kurumu'ndan çok, kardeş gönüllü kuruluş Türk Hava Kurumu olması kuvvetle muhtemel. Mesela, "serbest mühendis ve müteahhitlik yapmakta ve Anadolu'da birçok inşaat ve yol işleri başarmakta" olduğu bildirilen "Abdurrahman Naci adında bir vatan çocuğu" Türk Hava Kurumu'na 120.000 lira bağışlıyor ve "ben vatan vazifemi yaptım" diyor.[92] Muhtemelen müşteri kızıştırma gayreti içindeki gazeteciler, Abdurrahman Naci Bey'in kardeşi, yine müteahhitlik yapan Nuri Bey'in Kuruma 200.000 lira bağış yapmaya hazırlandığını bildiriyorlar. Fakat Nuri Bey, "Keşke olsa da 500.000 lira versem. Ama son günlerde Sivas-Erzurum demiryolu inşaatını aldım ve bu hat için birkaç milyon tenzilat yaptım. Bu da bir vatan millet işidir." diyerek haberi yalanlıyor.[93] Bu arada, Hava Kurumu'na yapılan bağışların arttığı, Tramvay Sosyetesi İşçilerinin de 60.000 lira verecekleri haber oluyor.[94] Bu son miktarın, şirketin ceza sandığında biriken ve şirketin işçiler yararına kullanmadığından kuşku duyulan miktar olması ve bağış haberini işçilerin şirketin kolunu bükmek için çıkarmış olmala-

91 Bkz. CHF Müfettişi Hakkı Şinasi'nin başını çektiği kampanyayla ilgili haber: *Cumhuriyet*, 16 Şubat 1929.

92 *Tan*, 31 Mayıs 1935.

93 *Tan*, 5 Haziran 1935.

94 *Tan*, 13 Haziran 1935.

rı muhtemel.[95] Ama tehdidin Kızılay veya Çocuk Esirgeme Kurumu'na değil de Türk Hava Kurumu'na bağış yapma biçiminde ortaya konması anlamlı olabilir. İlk iki kardeş kuruluş için bu miktarda bağışların pek söz konusu olmadığı görünüyor.

Yoksullukla ilgilenen Fırka STK'ları bağış toplamakta zorlanır, yoksulluk, kriz ve savaş yıllarında durmadan artarken, kamuoyunda devleti bu konuda sorumluluk almaya çağıran seslere pek az rastlanıyor. Bunun yerini, Osmanlı döneminden kalma Topkapı Fıkaraperver Cemiyeti gibi tek tük başarılı bireysel hayır kuruluşlarına yöneltilen övgülerle, zengin utandırma çabaları almış durumda. 1920'lerden başlayarak özellikle çocuklarla ilgili sefalet haberlerinin ardından yükselen bu mealde feryatlar, tek parti döneminin sonuna kadar sürüyor: "Ey sıcak yemek salonlarında karınlarını doyuranlar, Türk yavrularına merhamet ediniz",[96] "Soruyoruz: İstanbul mekteplerinde 6.000 tane aç çocuk var, bunlara yardım edecek sekiz on müessese, birkaç hayırperver zengin yok mu?",[97] "Bir saatte keyifleri için avuç dolusu para harcamayı hiç sayan insanlar eğer senede bir defa o gün harcadıklarının onda birini şu müesseseye (Topkapı Fıkaraperver Cemiyeti) götürselerdi Topkapı'da yardım görmeyen bir tek fıkara kalmazdı."[98]

Devletçi dönemimizde, "sekiz on müessesenin" veya "birkaç hayırperver zenginin", 6.000 aç çocuğun kaderini bir miktar değiştirebileceği inancıyla tekrarlanan bu suçlama ve taleplerin, devlet bütçesinin kullanımına yönelik olarak dile getirilmemesini nasıl yorumlamak lazım? Doğal olarak, durumu normalleştirmek için, "devlet bütçesi-

95 *Tan*, 12 Temmuz 1935.

96 *Cumhuriyet*, 10 Kanunusani 1929.

97 *Cumhuriyet*, 18 Kanunusani 1929.

98 *Tan*, 8 Ocak 1942.

nin sınırları" ve "tamtakır hazine" ifadeleri kullanılarak geliştirilen açıklamalara başvurulabilir. Tek parti döneminde, kaynakların kıt olduğu da, tartışılmaz bir gerçek. Ama burada söz konusu olan kaynakların kıtlığı değil, kıt kaynakların kullanımındaki öncelikler ve öncelikler sıralamasında aç çocukların yeri.

Çocuk yoksulluğuyla kuşkusuz ilgili olan ama öncelik sıralamasındaki yeri daha da gerilerde bulunan başka bir sorun, çalışan yoksulların durumu. Tek parti döneminde, özellikle korkunç yoksulluk yılları olan 1940'ların başında, "çalışan yoksullar"ın durumlarının gerçekten çok ciddi olduğu anlaşılıyor. Mesela bu yıllarda, "80 kuruş gündelikle ev geçindiren, çocuk okutan, alil babalarına ilaç parası yetiştiren işçi kadınlar" olduğunu ortaya koyan,[99] fabrikalarda çalışanların[100] veya ziraat işçilerinin[101] durumlarını sosyal politika önlemleri gerektiren bir durum olarak yansıtan röportajlara rastlanıyor. Hükümetin, hayatını çalışarak kazanmak zorunda olan ama iş olmaması, düzensiz olması veya ücretlerin çok düşük olması yüzünden bunu yapamayanların durumuyla ilgili olarak aldığı önlemlerin çok etkili ve kapsayıcı olduğu söylenemez.

İş hayatını düzenlemeye yönelik önlemler arasında özellikle kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 1936 İş Kanunu sayılabilir.[102] Bunlardan ilki, getirdiği standartlar açısından, 19. yüzyıl İngilteresi'nde yürürlüğe giren, Marx'ın *Kapital*'in birini cildinde anlattığı düzenlemelerin çok ilerisinde değil. Ayrıca her iki yasa da, gerekli denetim mekanizmalarının olmaması nedeniyle, gerçekten uygulamaya geçeme-

99 *Tan*, 8 Haziran 1935.

100 *Tan*, 22 Haziran 1935.

101 *Tan*, 18 Kasım 1936.

102 Özbek (2006), s. 125-136.

miş yasalar. Bunun dışında, 1936 İş Kanunu, faşist korporatist bir yaklaşımla mı yoksa bir sosyal mutabakat anlayışıyla mı kaleme alındığı tartışmasından bağımsız olarak, sadece 10'dan fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsadığı için sanayi işçilerinin önemli bir bölümünü, hizmet sektöründekilerin ise neredeyse tamamını kapsam dışı bırakıyordu. Sanayicilerin işyeri bölerek kapsam dışı kalma çabalarının etkileri bir yana, denetim eksikliği yüzünden yasa kapsamındaki işyerlerinde de hükümlere uyulmaması ahval-ı adiyeden gibi görünüyor.[103]

Çalışan yoksulların devlet desteğinden yaralanmaları ise gayet açık bir biçimde söz konusu değil. Bununla ilgili olarak, 1942-1943 kışının özellikle ağır koşullarında devlet yoksullara ekmek ve diğer gıda maddeleri vermeyi kararlaştırırken, yardımın sadece çalışamayacak durumda olanlara verileceği, resmî ve hususi müesseselerde çalışanların bu yardımlardan kesinlikle yararlanamayacakları, bu gibilere onları çalıştıran müessesenin yardım etmesi gerektiği özellikle vurgulanıyor.[104] "Bu gibilere onları çalıştıran müessesenin yardım etmesi lazımdır" ifadesi, bir işte çalışmanın yoksulluktan kurtulmak anlamına gelmediği gerçeğinin gayet iyi anlaşıldığının, ama devletin bu konuda hiçbir şey yapmak niyetinde olmadığının açık bir ifadesi.

Tek parti döneminde devletin, çalışan yoksulların durumunu düzeltmek için bir şey yapmamanın ötesinde, hem işçi örgütlenmesinin hem de genel olarak sol örgütlenmenin önünü radikal bir biçimde keserek, onların kendilerini savunmalarını da imkânsız kıldığı söylenebilir.[105] İşçi örgüt-

---

103 1936 İş Kanunu ile ilgili olarak bkz. Makal (1999), s. 389-407 ve Varlık (1981).

104 *Tan*, 11 Ocak 1943.

105 Ahmad, F. (1998) "Cumhuriyet Türkiye'sinde Sınıf Bilincinin Oluşması, 1923-44", D. Quataert ve E.J. Zürcher (der.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950* içinde, çev. C. Ekiz, İstanbul: İletişim Yayınları, 123-154.

leri ve sol hareket üzerindeki bu baskının, günümüzde hâlâ etkileri hissedilen çok önemli bir sonucu daha olduğu düşünülebilir. Böyle bir baskı ortamında varlığını sürdürmeye uğraşan sol, çalışan kesimle ilişki kuramadığı ölçüde, çalışan yoksulların günlük sorunlarından kopuyor, bu sorunlarla ilgilenmiyor ve neredeyse ezoterik nitelikli birtakım kuramsal tartışmalar çerçevesine hapsoluyor. Siyasi süreçleri etkileme umudu olmayan bir sol için, gerçekçi bir siyasi çizgi izlemek, siyasi ittifakları ciddiye almak gibi kaygılar epeyce geri planda kalıyor. Böyle bir ortamda, sınırlı sayıda entelektüelin dışında, sol örgütler tarafından yapılan yoksulluk sorunu tahlillerinin kapitalist düzen ve sosyalist devrim üzerine genellemelerle sınırlı kalması ve sol tahayyülün sosyal politika alanına farklı bir perspektif ve radikal talepler getirememesi çok şaşırtıcı değil.

Ama tek parti döneminde çalışan yoksulların sorunları siyasi gündem dışına atılırken, hükümetin bu konudaki tavrının önemli bir istisnası olduğunu görüyoruz. Bu istisnayı, Cumhuriyet döneminin başından itibaren, özellikle *Cumhuriyet* gazetesindeki karikatürlere, arsız dilencinin karşıtı olarak yansıyan sefil ama onurlu devlet memuru oluşturuyor. Devlet memurlarının geçim sıkıntılarının resmî makamlarca ciddiye alındığını ve bu defa gönüllülere seslenmeden, kamu kaynakları kullanılarak destek sağlanması için gayret sarf edildiğini görebiliyoruz. Bu bağlamda, 5.8.1942 tarihinde meclise sunulan Saraçoğlu hükümeti programında, ihtiyaç maddelerinin fiyatlarının artmasından ötürü sıkıntı çeken kesimlerle ilgili olarak şöyle deniyor:

> Zengin ve paralı adamlar için mesele mevcut değildir; köylü ve çiftçi bu malların sadece satıcılarıdır. Amele ve esnaf yevmiyelerini ve işyerlerini yeni şartlara daha evvelden intibak ettirmişlerdir. Görülüyor ki bu hayat pahalılığı bü-

> tün ağırlığıyla bilhassa muayyen bir miktardan daha az maaş veya ücret alan memurlara çektirmektedir. Bunlara hayat pahalılığı nispetinde veya daha az bir maaş yapmak bugün Hazinemizin tamamen kudreti haricindedir... Yükünü biraz hafifletmek istediğimiz bu ailelerin reislerine şimdilik ve bir başlangıç olmak üzere birer çift ayakkabı, kezalik bu ailelerin reislerine ve eşlerine birer elbiselik kumaşı meccanen vermek istiyoruz.[106]

Buradaki mesele, hangi kesimin daha zor durumda olduğu saptamalarının ötesinde, memur sefaletinin toplumsal olarak kabul edilemez görülmesi. 1940'larda, çalışan yoksullarla ilgili bu çifte standarda karşı tavır alanlar oluyor. Mesela, Zekeriya Sertel'in, *Tan* gazetesindeki başyazılarında, dar gelirli olduğu için muhtaç duruma düşmüş vatandaşlarımızın memurlardan ibaret olmadığını ifade ettiğini ve devlet memurunun vakar ve haysiyetini koruma çabalarının yanı sıra üzerlerinde durulması gereken başka durumlara da dikkat çektiğini görüyoruz.[107] Bu bağlamda, İstanbul Ticaret Odası'na dayanan bazı araştırmalara göre 1939'dan beri hayat pahalılığının yüzde 50 arttığı, memur maaşlarındaki artışın yüzde 15-25 arasında olduğu, "hususi müesseselerde çalışan ve ekseriyeti teşkil eden sınıfın" gündeliklerinin ise aynı kaldığı şeklinde haberlere rastlanıyor.[108]

Yine de, savaş yıllarında sefalet içindeki memurların görüntüsüyle rezil olmaktan korkan tek parti hükümeti yetkililerinin dönem boyunca önceliklerinin nasıl belirlendiği sorusuna cevap bulmak için asıl bakılması gereken yer, şehir değil köy gibi görünüyor. Oraya baktığımızda da, toplumun ezici çoğunluğunu oluşturan köylülerin yoksulluğuyla

---

106 Dağlı ve Aktürk (der.) (1988) c. 1, s. 104.

107 *Tan*, 7 Ocak 1942 ve 16 Ocak 1942.

108 *Tan*, 20 Mart 1942.

ve köyün çözülerek bu korkunç boyuttaki yoksulluğun şehirlere taşınmasıyla ilgili kaygıların, tek parti döneminin kurumsal tahayyülünün neredeyse tamamına hâkim olduğunu ve şehir yoksulluğunu bir miktar hafifletmek için alınabilecek önlemlere çok az nakdi kaynak ve zihinsel enerji bıraktığını görüyoruz.

Sonuç

Bu bölümde, tek parti döneminin devletçilik anlayışının sosyal devlet kavramından bu derece uzak olmasını, dönemin yoksulluğa bakışını gündeme getirerek tartışmaya çalıştım. Bu tartışmanın, "yoksul ülke/yoksul devlet/maddi imkânsızlıklar" gibi sebeplerin gerisinde, Türkiye'deki sosyal politika süreçlerini erken sanayileşen Batı toplumlarında görünenlerden ayıran bazı ipuçları içerdiğini sanıyorum. Bu ipuçlarının izini sürerken, sosyal ve siyasi kaygılarla yoksulluğu kontrol altında tutma çabalarının emek arzıyla ilgili ekonomik kaygılarla ve kamu harcamalarındaki önceliklerle olan ilişkisini gündeme getirmeye çalıştım. Erken Cumhuriyet döneminde sosyal politika ortamının biçimlenişi, bu ilişkiyle yakından ilgili görünüyor.

Bu sosyal politika ortamı, devletin yoksullukla mücadele alanında oynayabileceği rolün hangi sınırlar içinde tanımlandığını gösteriyor. Siyasi enerjinin, kitlesel yoksulluğu köyün çözülmesini önleyerek kontrol altında tutmaya odaklandığı bir ortamda, şehir yoksulluğuyla mücadele konusunda devletin sorumlulukları epeyce geri planda kalıyor. Devletçi dönemin yoksulluk sorununa, paradoksal bir biçimde, güçlü bir gönüllülük vurgusuyla yaklaşması, bu durumun bir sonucu. Ama bu vurgu, aynı zamanda, tarihsel arka planın, özellikle Osmanlı vakıflarının niteliğiyle de uyumlu. Devletle gönüllü girişimler arasındaki girift ilişki,

bu tarihsel arka planın hatıralarıyla beslenerek gelişiyor ve sosyal hak kavramının gelişmesine pek de müsait olmayan bir yaklaşımın güçlenmesine yol açıyor. Bugün sosyal yardım politikalarının gereği tartışılmaz bir biçimde karşımızda dururken, benzer bir yaklaşım, bu defa uluslararası gelişmelerden de etkilenerek, ortaya çıkmış durumda. Bu açıdan, bu kitabın son bölümünde tartışacağım gibi, günümüzün liberal sosyal politika ortamıyla tek parti döneminin sosyal politika alanına uzanmayan devletçiliği arasında bazı benzerlikler bulmak mümkün.

Bu noktada, erken sanayileşen ülkelerde yoksulların Türkiye'den daha iyi muamele görmüş olduklarını söyleyebileceğimizi sanmadığımı da ifade etmek istiyorum. Aksine, bu ülkelerin tarihsel gelişmesi içinde, her şeyden önce işgücü olarak görülen yoksulların, Türkiye'dekinden daha büyük bir sefalet ve korkunç bir aşağılanmayla karşılaşmış oldukları söylenebilir. Ama bunun, aynı zamanda, yoksullukla kaçınılmaz bir yüzleşmeyi de beraberinde getirdiğini ve bu yüzleşmenin, ister istemez, sosyal hakların ortaya çıkışına yol açan bir süreci başlattığını öne sürmek de mümkün. Dolayısıyla Türkiye'deki yaklaşımın maliyetleri arasında, hak temelli bir sosyal politika stratejisinin hâlâ ortaya çıkmamış olmasını saymak gerekiyor.

1940'larda, tek parti hükümetinin sosyal politika alanındaki duruşuna, veya durmayışına, karşı bazı eleştirel tavırlara da rastlanmıyor değil. En azından, "gerçek" yoksul olarak görülen kesimlerin yoksulluğunun sadece gönüllü çabalarla, durumu müsait olanların hamiyet ve şefkat duygularına seslenerek çözülemeyeceği, devletin bu konuda ciddi bir rol oynaması gerektiği de, tek parti döneminin sonuna doğru giderek yükselen bir sesle dile getiriliyor. Mesela, Said Kesler, en başarılı gönüllü girişimlerden olan ilkokullardaki himaye cemiyetlerinin bile cansiperane çalış-

malarına rağmen aç çocuk sorununun altından kalkmalarına imkân olmadığına ve bunun, değil İkinci Dünya Savaşı ortamı gibi korkunç bir yoksulluk ortamında, "en normal zamanda bile başarılması mümkün olmamış gayet büyük ölçüde bir devlet işi" olduğuna değiniyor.[109] Yoksulluk konusunda devletin sorumluluklarına dikkat çekenler, zaman zaman gerekli sosyal politika düzenlemelerinin nasıl olması gerektiği konusunda da önerilerde bulunuyor. Bu bağlamda, yine Said Kesler, himaye cemiyetlerinin faaliyetlerinin Çocuk Esirgeme Kurumu ve Kızılay'ın faaliyetleriyle birleştirilmesi ve bunlara mutlaka düzenli gelir sağlanması gerektiğini, gerekli finansmanın ise bekârlardan alınacak vergilerle karşılanabileceğini öne sürüyor.[110] Tek parti döneminde, "Ey milyonları olduğu halde çocuğu olmayanlar neredesiniz? Bu aç ve sefil yavrular için niçin bir şey yapmıyorsunuz?" feryatları da, bekârlık vergisi tartışmaları da, az rastlanan şeyler değil. Ama Kesler'inki gibi, vergi hâsılatıyla karşılanan sosyal yardım önerisi epeyce istisnai nitelikte. Nitekim 1948 yılında nihayet meclis gündemine gelen korunmaya muhtaç çocuklar hakkındaki kanun tasarısı ile ilgili meclis tartışmalarında, bu iş için bütçede son derece yetersiz bir kaynak (750 bin lira) ayrılmış olduğu, bunun yakın gelecekte ancak bir iki milyon liraya çıkabileceği, dolayısıyla hayır kurumları ve hayırsever vatandaşlara önemli bir iş düşmeye devam edeceği, genellikle kabul ediliyor.[111]

Ama aynı tartışmalar sırasında, Sadi Irmak'ın kanun tasarısıyla ilgili olumlu görüşlerini açıklarken şunları söylediğini görüyoruz:

---

109 *Tan*, 25 Nisan 1943.

110 *Tan*, 26 Nisan 1943.

111 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Dönem 8, İçtima 2, 26.5.1948 ve Dönem 8, İçtima 3, 23.5.1949.

> Az çok ne dozda olursa olsun, Devletçi ve halkçıyım diyen bir rejimde, kendi sunu takdiri olmaksızın sefalete düşmüş olan büyük bir zümre vatandaşı ihmal etmek asla mümkün olmaz. Devlet bu nevi vatandaşların kaderiyle her bakımdan yakından ilgilenmek mecburiyeti katiyesindedir. Bu itibarla, bu tasarı, bu prensipler zaviyesinden de mütalaa edilmeye layıktır.[112]

Bu ifade, yoksulluk sorununu hayırseverlere havale edebilen bir devletçilik anlayışından, sosyal politikanın önemi ve gerekliliğine duyulan inancın benimsendiği bir döneme geçiş umudu uyandıracak nitelikte. 1940'ların sonunda, Demokrat Parti'nin hem bu inanca hem de sendikal özgürlükleri savunanların taleplerine cevap veren bir söylem ve programa sahip olduğunu, ama iktidarda olduğu süre içinde bununla tutarlı bir politika izlemediğini biliyoruz. Bu talihsiz gelişme, bundan sonraki bölümde tartışılacak.

112 *TBMM Zabıt Ceridesi*, Dönem 8, İçtima 2, 26.5.1948.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye'nin ahlâki ekonomisi ve sosyal politika

Birinci Bölüm'de tartışıldığı gibi, sosyal politikanın gelişmesi kapitalist gelişmeyle birlikte giden bir tarihsel süreç oluşturuyor. Özel mülkiyetin yerleşmesi ve emeğin metalaşmasıyla birlikte yer alıyor ve siyasi otoritenin aldığı, aynı zamanda hem işgücü arzını düzenleyen hem de toplumu piyasanın yıkıcı etkisinden koruyan formel önlemlerle biçimleniyor. Özel mülkiyetin ve özgür emek piyasalarının kapitalist gelişme içindeki yeri daha erken sanayileşen ülkelerden farklı bir nitelik taşıyan Türkiye gibi toplumlarda, bireysel ihtiyaçların karşılanmasında formel sosyal politika önlemlerinin yerini, devleti ve diğer sosyal aktörleri kapsayan daha değişik ilişki biçimlerinin aldığı görülüyor. Tek parti döneminde bunun yoksullukla mücadele alanına nasıl yansıdığı bundan önceki bölümde tartışıldı.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, refah devletinin ortaya çıktığı dönemde, uluslararası düzeyde sürdürülen tartışmalar ve gündeme gelen uygulamaların Türkiye'yi de etkilediğini görüyoruz. Çok partili döneme geçişle birlikte temelleri atılan sosyal güvenlik sistemi, ikili bir yapının ortaya çık-

masına yol açıyor. Memurlarla formel sektörde çalışan işçileri kapsayan korporatist nitelikli bir sistem yerleşirken, bu sistemin dışladığı kesimlerin ihtiyaçları sosyal politika konusu haline gelemiyor. Yine de bu açıdan 1946-1950 dönemi ile, 1960 darbesini izleyen ithal ikamesine dayalı sanayileşme dönemi arasında bir fark var. Hayırseverlik teması, 1960'a kadar DP iktidarı boyunca, giderek azalarak ama tamamen ortadan kalkmadan varlığını sürdürüyor. 1960 sonrasında ise, bu tema yerini sağ siyaset tarafından da benimsenen sosyal devlet vurgusuna bırakıyor.

1946-1960 dönemiyle 1960-1980 dönemi arasındaki farkı belirleyen önemli unsurlardan biri, ikinci dönemde sanayileşmenin ivme kazanması ve sol siyasetin güçlenişi. Bu, hak temelli bir sosyal politika yaklaşımına zemin oluşturabilecek bir fark. Buna rağmen, formel sektörde çalışanların sosyal hakları güçlenirken, yoksullukla mücadele, yine, patronaj ilişkilerine dayanan enformel devlet müdahalesi biçimlerine ve kişisel ilişkilerin niteliğine bağlı kalıyor. Burada, birbirini güçlendirerek sosyal politika ortamını belirleyen bir dizi unsur önem kazanıyor. Bunlardan biri, sanayileşme süreci içinde küçük köylülüğün korunmaya devam edilmesi. Bu durum, şehir yoksulluğuna yönelik önlemlerin kararlılıkla, gerekli kaynak aktarımı sağlanarak hayata geçirilmesini engelliyor. Dolayısıyla, tek parti döneminden itibaren yoksullukla mücadelenin devlet politikası olarak tanımlanmasını önleyecek biçimde temcit pilavı gibi tekrarlanan "fakir ülke/fakir toplum/kaynak yetersizliği" teması ortadan kalkamıyor. Bunun yanı sıra, Cumhuriyet tarihinde solun siyasi bir varlık gösterebildiği tek dönem olan 1960'lar ve 70'lerde, varolan koşulların düzeltilmesini, sosyal hakların hayata geçirilmesine değil, daha uzun vadede gerçekleşebilecek "gerçek sanayileşme" ve "düzen değişikliği" taleplerine bağlayan sol görüşlerin etkisiyle sosyal po-

litika geri planda kalıyor. Dolayısıyla, 1980'lerde dışa açık piyasa ekonomisine geçişle birlikte zorlanmaya başlayan bir "ahlâki ekonomi" çerçevesi, yoksullukla mücadelenin zeminini oluşturuyor.

Ahlâki ekonomi kavramını, E.P. Thompson'ın "18. Yüzyılda İngiliz Halkının Ahlâki Ekonomisi" makalesine atıfla kullanıyorum.[1] Burada Thompson, insan ihtiyaçlarının karşılanmasını piyasaya bırakan yeni politik iktisat anlayışına karşı, halkın geleneksel yaşam biçimi içinde yer alan ihtiyaç karşılama biçimlerinin toplumsal niteliğine değinir. Bu geleneksel yaşam biçimi, sosyal hak kavramına yer vermez, ama herkesin toplumsal konumunun gereklerine göre bir yaşam alanı bulabildiği bir düzen içinde tanımlanır. Türkiye'de de, özel mülkiyet ilişkilerinin ve özgür emek piyasasının yerleşmemiş olduğu bir sosyoekonomik düzen içinde biçimlenen ve hem devlet-toplum ilişkileri hem de kişisel ilişki ağları temelinde işleyen bir ahlâki ekonomiden söz etmek mümkün sanıyorum. Bunu bu bölümde, 1946-1960 ve 1960-1980 dönemini birbirinden ayırarak tartışacağım.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'de sosyal politika ortamı ve Menderes dönemi

Daha İkinci Dünya Savaşı sona ermeden, sosyal alanda Türkiye'deki otoriter devletçiliğe özgü yaklaşımların ötesine geçilmesi gündeme gelmeye, devletin sosyal alanda sorumluluk alması gerektiği yönünde görüşler ortaya çıkmaya başlamıştı.[2] 1942'de refah devleti uygulamalarının temelini oluş-

1 Thompson, E.P. (2006) "18. Yüzyılda İngiliz Halkının Ahlaki Ekonomisi", E.P. Thompson, *Avam ve Görenek* içinde, çev. U. Kocabaşoğlu, İstanbul: Birikim Yayınları, 225-308.

2 Bu konuda Said Kesler'in, 25 ve 26 Nisan 1943 tarihli *Tan* gazetesinde yayınlanan yazılarına bakılabilir.

turan önemli metinlerden biri olan Beveridge Raporu'nun yayınlanmasından sonra, Türk gazetelerinde de bunla ilgili makaleler çıkmış ve sosyal güvenlik konusu ele alınmaya başlanmıştı.[3] Bu makalelerde, komünist ve kapitalist rejimler arasındaki farkların törpülenmeye başladığı, bunların kapitalist ülkelerde alınan sosyal güvenlik önlemleri yoluyla birbirine yaklaşacakları yolunda görüşler öne sürülüyordu. Daha sonraları, Nazi Almanyası'ndan kaçıp Türkiye'ye gelmiş bazı Alman profesörlerin büyük etkisinin bulunduğu İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü bünyesinde sosyal politika tartışmaları yapıldığı zaman, bu konu yeniden gündeme geldi ve bazı içtimai siyaset uzmanları sosyal politika önlemlerinin toplumsal gerilimleri azaltmak ve toplumun bütünlüğünü korumak açısından önemli olduğunu vurgulayıp aşırı siyasi akımları önlemekteki rolü üzerinde durdular.[4]

Bu dönemde, Türkiye'de anti-komünizm daha önce görülmemiş boyutlarda güç kazanmaya başlamıştı.[5] Ama ideolojik ortam, komünizme sosyal tedbirlerle direnmeyi içerecek bir nitelik taşımıyordu; özgürlükleri kısıtlayan baskıları gittikçe artırmaya daha uygundu. Yine de, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan iki kutuplu dünyada, Türkiye'de çok partili rejime geçilirken, sosyal politika alanında da birtakım ciddi düzenlemelere gidildi. Bu doğrultudaki düzenlemeler, 1945 yılında Çalışma Bakanlığı'nın kurulması ve yine 1945'te İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve

---

3 *Tan*, 2 Şubat 1943, 12 Mart 1943 ve 15 Mart 1943.

4 Özellikle Fındıkoğlu, Z. F. (1948) "Sosyalizm ve İçtimai Siyaset", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. 1. Ama bu bağlamda sözü edilen "aşırılıkların" sadece komünizm bağlamında değil liberalizmin aşırılıklarıyla da ilişkilendirildiğini gözden kaçırmamak lazım. Mesela, Weddigen, W. (1951) "Liberalizm ve Sosyalizm", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. IV.

5 N. Berkes'in hatıralarında, bu ortamın üniversiteye nasıl yansıdığıyla ilgili ilginç gözlemler bulmak mümkün: Berkes (1997).

Analık Sigortası Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle başlıyor. Bunu, 1946'da İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulması, 1949'da Emekli Sandığı'nın farklı devlet kurumlarında çalışan memurları tek çatı altında toplayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, 1950'lerin başında sigorta kapsamındaki işçilere yönelik emeklilik düzenlemeleri yapılması ve malûllük sigortası uygulamalarına başlanması izliyor. Önlemlerin yürürlüğe girişindeki bu sıralamanın, az çok bütün geç sanayileşen Güney ülkelerindeki tarihsel gelişmeyi izlediği söylenebilir.[6]

Bunlar gayet anlamlı önlemlerdi, ama nüfusun ezici çoğunluğu açısından ne kadar anlamlı oldukları biraz kuşkulu. Yeni kurulan İşçi Sigortaları Kurumu, İş Yasası kapsamındaki 500 bin kadar işçiyi kapsıyordu. O yıllarda Türkiye'deki aktif işgücü 14,5 milyon kadardı.[7] Şehirlerde sanayi ve hizmet sektöründe çalışanların büyük çoğunluğuyla ziraat işçileri herhangi bir sigorta kapsamı içinde ve çalışma hayatını düzenleyen yasaların koruması altında değildi. Yeni sosyal düzenlemeler, işsizlik sigortasını da, başta aile ve çocuk yardımları olmak üzere yoksulluğu önlemeye yönelik önlemleri de içermiyordu.

İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü'nün 1948'den itibaren düzenlediği İçtimai Siyaset Konferanslarına katılıp tebliğ veren akademisyenlerden bazıları, yeni oluşmakta olan sosyal güvenlik sisteminin bu sorunlarına tekrar tekrar dikkat çekmişlerdi. Bu bağlamda, çalışanların ziraat işçileri dâhil tamamını kapsayan bir güvenlik şemsiyesinin gerekliliği, çalışma standartlarının sadece bir azınlık için değil, çoğu kabul edilmez koşullarda çalışan işçile-

6 Piersen (2004).

7 1955'te İçtimai Siyaset Konferansları kapsamında sunduğu bir bildiride, Cahit Talas'ın bu konuya değindiğini görüyoruz: Talas, C. (1955) "Sosyal Güvenlik Meselemiz", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. VII.

rin hepsi için yükseltilmesi, sosyal güvenlikle birlikte sosyal yardım mekanizmalarının da düşünülmesi gibi konular ele alınıyordu.[8] Bu bağlamda vurgulanan önemli noktalardan biri de, sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgiliydi. Mesela Cahit Talas, sosyal güvenlik sisteminin ucuza mal olacak bir şey olmadığını, pek çok ülkede sosyal güvenlik harcamalarının milli gelirin yüzde 10'unun altına düşmediğini, dolayısıyla Türkiye'nin de bu işe böyle bir meblağ ayırması gerektiğini öne sürüyordu. Buna, Türkiye'nin sosyal harcamalara ayırdığı meblağın söz konusu yüzde 10'un yarısını bile bulmadığını ekliyordu. Talas'a göre, tamamen işçi ve işverenin ödediği primlere dayanan Türkiye'deki sistem, özellikle pek çok işletmenin kapsam dışı kaldığı düşünüldüğünde, bu kesimlerin üzerinde kabul edilmez bir yük oluşturuyor ve sistemin sürdürülebilirliğini tehlikeye atıyordu. Uzun süre devletin sosyal güvenlik primlerine katkıda bulunmadığı Fransa'nın Avrupa ülkeleri arasında nadir bir örnek olduğunu yazan Talas, bu ülkede zaman içinde oluşan sosyal güvenlik açıklarının devleti sonunda daha fazla harcama yapmaya zorladığını da söylüyor ve Türk hükümetini zamanında tedbir almaya çağırıyordu. Bu değerlendirmelerin günümüze kadar geçerliliğini koruduğunu söyleyebiliriz. Bunun yanı sıra, yukarıda değindiğim gibi, İçtimai Siyaset Konferanslarına katılan konuşmacılar arasında, sosyal politikayı komünizmle mücadele bağlamında ele alanlar da vardı. Ama Türkiye'nin savaş sonrasından 1950'lerin sonuna kadar ivme kazanarak yükselen anti-komünist atmosferinde bu tür inceliklerin dikkate alındığı söylenemez.

---

8 Talas (1955); Nalbantoğlu, R. (1948) "Türkiye'de Ziraat İşçilerinin Durumu", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. I; Tekeli, E. (1960) "En Az Geçim İndirimi ve Aile Tahsilatı: İngiltere'de Sosyal Güvenlik Organları ve Devlet Sigortalarının Fonksiyonları", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. IX-X-XI.

Siyasi ortam ciddi bir baskı ortamıydı. Bunu sendikal haklar konusundaki gelişmelerde açıkça görebiliyoruz. 1946'da Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikle "sınıf esasına dayanan cemiyet" kurulması yasağı kaldırıldıktan sonra kurulan pek çok sayıda sendikanın kısa sürede kapatıldığını ve çalışma ilişkilerinin kurumsal çerçevesiyle ilgili daha sonraki düzenlemelerde sendikalara grev hakkının ve gerçek anlamda toplu sözleşme yetkisinin verilmediğini biliyoruz. 1940'ların sonunda yoğun tartışmalara konu olan grev hakkı konusunda CHP, "grevin bütün dünyada sadece komünistler tarafından yapıldığını"[9] ve "grev hakkından Bolşeviklerin istifade edeceğini"[10] öne sürecek kadar ileri gitmişti. Hükümet yetkilileri bir yandan da sendikalarla toplantılar düzenleyerek onlara "işçilerin grev istemedikleri çünkü grev uygulamasının lokavt uygulamasına da yol açacağını bildikleri" yolunda açıklama yaptırmaya çalışıyordu.[11] Nitekim, bu baskılar altında Zonguldak Maden İşçileri Sendikası yönetim kurulu ve bölgedeki çeşitli işçi temsilcisi kuruluşlarının yöneticileri, "biz grev istemiyoruz, hiçbir kimse bizim namımıza grev isteyemez", "biz memleketimiz, milletimiz ve ailemiz için şerefle çalışarak kazanmak istiyoruz" şeklinde maddeler içeren beş maddelik bir bildiri hazırlamışlardı.[12]

Bütün bu tartışmalar boyunca muhalefetteki DP'nin grev hakkını sonuna kadar savunduğunu, bunun Karabük Demir Çelik fabrikasını ziyaret eden Celal Bayar[13] ve İşçi Sendikaları Birliği'nin yıllık toplantısına katılan Fuad Köprü-

---

9 *Tan*, 28 Ocak 1950.

10 *Tan*, 19 Ocak 1950.

11 *Tan*, 5 Şubat 1950.

12 Sülker, K. (1976) *100 Soruda Türkiye'de İşçi Hareketleri*, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 3. baskı, s. 193.

13 *Tan*, 13 Haziran 1949.

lü[14] gibi parti ileri gelenleri tarafından da dile getirildiğini görüyoruz.

Grev hakkı, Mayıs 1950'de kurulan birinci DP hükümeti programında yer almıştı: "Demokrasi prensiplerine göre tabii bir hak olarak tanıdığımız grev hakkını sair demokratik memleketlerdeki gibi, içtimai nizamı ve iktisadi ahengi bozmayacak surette kanunlaştıracağız."[15] Mart 1951'de kurulan ikinci DP hükümeti programında ise, grev hakkından söz edilmezken "Sendikaların işçilerimiz için daha faydalı bir teşekkül olması maksadıyla kanunda icabeden tadiller üzerinde çalışılmaktadır" deniyordu.[16] Mayıs 1954 tarihinde kurulan üçüncü DP hükümeti programında, grev ve sendika kelimelerinin ikisi de yok olmuş ve yerini şöyle bir ifade almıştı: " önümüzdeki devrelerde de işverenimizle işçi münasebetlerinin içtimai adalet prensiplerine uygun olarak kanun ve nizam yollarıyla düzenlenmesine bilhassa dikkat ve itina göstereceğiz."[17]

Ümit verici olmaktan epeyce uzak bu ifadelere rağmen, 1950'lerin ortalarında grev hakkıyla ilgili tetkiklerin sürdüğü ve bir noktada sonuçlanabilecekleri konusunda ümitlerin tam olarak ortadan kaybolmadığı görülüyor. Mesela İçtimai Siyaset Konferanslarına katkıda bulunan sosyal bilimcilerden Esad Tekeli, bir gazete yazısında, grev hakkı konusunun zor bir konu olduğunu, ama tetkiklerin de biraz fazla uzadığını, "vaid borç demek olduğu için", bunların bir an önce neticelendirilerek "borcun ifası ve işçilerimizin daha fazla intizarda bırakılmaması" gerektiğini savunuyordu.[18] Aynı günlerde İşçi Sendikaları Birliği'nin de grev hakkı ta-

---

14 *Tan*, 6 Şubat 1950.

15 Dağlı ve Aktürk (der.) (1988), c. 1, s. 162.

16 *A.g.e.*, s. 176.

17 *A.g.e.*, s. 198.

18 *Cumhuriyet*, 2 Mart 1955.

leplerini gayet dikkatli bir dille gündeme getirdiğini, bu bağlamda hükümete muhalefetlerinin yanlış anlaşılmaması gerektiğini ve kendilerinin "her şeyden önce vatansever" olduğunu belirttiklerini görüyoruz.[19]

Birliğin dikkati yersiz değildi. Nitekim, Nadir Nadi, gene aynı günlerde *Cumhuriyet* gazetesindeki başyazısına "Solcu Öcü Değildir" başlığını atıyor ve olmadık suçlamalarla komünist damgası yiyenlerin başına gelenlere değiniyordu.[20] DP hükümetinin, birinci Menderes hükümeti programından başlayarak bütün programlarında yer alan anti-komünist söylemin, grev hakkı yavaş yavaş gündemden kalkarken, işçi haklarıyla ilgili vaatlerle ters orantılı olarak daha fazla yer kaplayarak güçlendiğini görmek mümkün.

Bu anti-komünist söylem içinde, sosyal hakların bir rejimi koruma aracı olarak fazla ağırlık taşımadıkları görülüyor. Bunun sebebi, her şeyden önce, köylülüğün önemiyle ilgili. İktidarın, çoğunluğu oluşturan köylü nüfusun sorunlarını vurgulayarak sürekli gündemde tutması, işçi haklarının ve şehir nüfusunu tehdit eden sosyal sorunların göz ardı edilebileceği görüşüne zemin hazırlıyordu. Başbakan Adnan Menderes'in "Bizim memleketimizde sosyal adalet, başka memleketlerdeki gibi bir amele davası olmaktan çok, daha fazla bir çiftçi ve köy davasıdır" sözleri, bu yaklaşımı gayet güzel yansıtıyor.[21] Köy nüfusunun sosyal güvenlik kapsamına alınması gündemde değildi. Ama önceliğin "ziraat ve köy sahası"na verilmesi, şehirlerdeki çalışan yoksulların sorunlarını ciddiye alma gereğini ortadan kaldırıyordu.

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) döneminde olduğu gibi, DP döneminde de, toplumsal sorunların yaratabilece-

---

19 *Cumhuriyet*, 21 Şubat 1955.

20 *Cumhuriyet*,13 mart 1955.

21 Aktaran Avcıoğlu, D. (1973) *Türkiye'nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın*, İstanbul: Cem Yayınları, c.2, s. 617.

ği gerginliklerle mücadelenin hedefi özellikle köylülerdi. Ama DP'nin yaklaşımıyla yoksulluğu köye hapsetmeye çalışan CHP yaklaşımı arasında ciddi bir fark vardı. Bu farklılık, özellikle, tek parti döneminde uzun uzun tartışılan ve 1945 yılında epeyce törpülenmiş olarak yasalaşan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'yla ilgili görüşler bağlamında dile getiriliyordu. Nitekim Menderes 1945'te yaptığı bir meclis konuşmasında, CHP'nin yaklaşımının bazı öğelerinin, Nazi Almanyası'nda benimsenen köyü ve çiftçi ailesini koruyarak şehirleşmenin toplumu yozlaştıran etkileriyle mücadele etmeye yönelik görüşlerle örtüştüğünü belirtmişti.[22] Bu bağlamda Menderes, "köyle şehir arasına aşılmaz setler çekmek bu memleketin geriliğini devam ettirecek bir hareket olur" diyordu.[23] Gerçekten de DP döneminde bu engeller kaldırıldı ve 1927-1950 yılları arasında sadece yüzde 24,2'den yüzde 25'e çıkan şehirleşme oranı 1960'ta yüzde 31,9'a ulaştı.[24]

İktidarın köy sorununa yaklaşımında, DP tabanında büyük toprak sahiplerinin önemli bir yer tutması ve bu kesimlerin toprak reformu tartışmalarından huzursuz olmaları kuşkusuz önemli bir rol oynamıştı. Bununla birlikte, DP döneminde, savaş sonrasında CHP hükümetinin başlattığı köylüyü topraklandırma hamlesi çok daha geniş bir kitleyi kapsayacak şekilde devam etti. Aynı zamanda, DP döneminin köyle şehir arasındaki setleri kaldırarak göçün önünü açan politikaları, bazı araştırmacıların belirttiği gibi, küçük köylülüğün çözülmesini engellemekte gayet etkili oldu. Köyden şehre göçün ivme kazanmasının sonu-

---

22 CHP'nin hazırladığı ilk toprak reformu tasarısının Nazi yaklaşımından ilham almış olduğuyla ilgili olarak, ayrıca bkz. Berkes (1997), s. 245-248 ve Karaömerlioğlu (2006).

23 Bora, T. (2007) "Menderes", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, c.7, 482-507, s. 486.

24 Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), s. 8.

cu, küçük köylülüğün her yerde rastlanan tarihsel süreci izleyerek çözülmesi olmadı. Ailenin köyde kalan fertleri ve sahip olunan toprak mülkiyeti hakları, şehre göçün köyle bağlantıyı koparmak anlamına gelmesini engelledi. Dolayısıyla, şehirdeki çalışma koşullarının kötülüğü ve sosyal güvencesizliğin yarattığı bireysel sorunlar, köyle bağın koptuğu bir ortamda yaşanacağından daha hafif yaşandı. Buna paralel olarak, şehirde iş bulup çalışan aile fertlerinin katkılarıyla köydeki küçük toprak mülkiyetinin korunması kolaylaştı. Bazı araştırmacıların dikkat çektikleri gibi, küçük köylülüğün korunması açısından DP'nin göçün önünü açan yaklaşımı CHP'nin göçü engellemeye çalışan yaklaşımından daha etkili oldu.[25] Kısacası köyden şehre gelip güvensiz çalışan nüfusun, yaşam stratejilerini köyle şehir arasında çeşitlendirme imkânına sahip oluşu, formel bir sosyal güvenlik şemsiyesinin yokluğunu dengeleyebildi.

1 Ocak 1950 tarihinde yürürlüğe giren bir yasayla kurulan Emekli Sandığı'nın DP döneminde işlerlik kazanmasından sonra, sigorta kapsamındaki memurların sayısında haliyle büyük bir artış gerçekleşti. Ancak İşçi Sigortaları Kurumu kapsamındaki işçilerin faal nüfusa oranı gayet sınırlı kaldı. 1960 yılında bu oran yüzde 4,8'di.[26] Sağlık, DP iktidarının en ciddiyetle üzerinde durduğu konulardan biriydi. Bu kitabın bundan önceki bölümünde tartışıldığı gibi, tek parti döneminde sağlık alanında yapılan düzenlemeler, bazı önemli başarılar kaydedilmesine rağmen, epeyce sınırlı kalmıştı. 1946'da yapılan 10 Yıllık Milli Sağlık Planı bu konuları ele alarak, özellikle köylere sağlık hizmeti götürülmesini ve bu

---

25 Akşit, B. (1999) "Cumhuriyet Döneminde Türkiye Köylerindeki Dönüşümler", O. Baydar (der.), *75 Yılda Köylerden Şehirlere* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı, 173-186.

26 Makal, A. (2003), *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963*, Ankara: İmge Yayınevi, s. 396-7.

amaçla, aşağı yukarı 20.000 kişilik nüfusa bir sağlık merkezi düşecek şekilde, bir teşkilatlanmaya gidilmesini öngörüyordu. DP iktidarı sırasında sağlık sorununun üzerinde önemle durulduğunu ve hükümet programlarında sadece halk sağlığının değil, tedavi hizmetlerinin de ulaşılabilir hale gelmesi için gerekli sağlık sigortası uygulamalarıyla sağlık kurumlarında kapasite artırımı konularının ele alındığını görüyoruz. Hükümet programlarında, ayrıca, DP iktidarının bu konuda attığı adımlardan da söz ediliyor.[27]

Gerçekten de bu dönemde hem Sağlık Bakanlığı bütçesinin ciddi biçimde arttığını, hem de hastane ve yatak sayılarında önemli bir artış olduğunu görüyoruz.[28] 1940-1950 arasında 154'ten 201'e çıkan hastane sayısı, 1960'ta 566'yı buluyor. 1940-1950 arasında 11.883'ten 18.837'e çıkan yatak sayısı, 1960'ta 45.807'ye ulaşıyor.[29] 1955'teki Hastaneler Talimatnamesi, tedavi hizmetlerine ulaşımın sigortalı kesim için bir hak olduğunu tescil ediyor ve yoksul kesimin bedava tedavisini fakrühal kağıdı koşuluna bağlıyordu. Ellerinde yoksulluklarını kanıtlayan bir belge olmayanların durumunda, başhekimlere ödeme gücü olmayan hastaların parasız tedavisi için karar alma yetkisi veriyordu.[30] Biraz ilerde, sosyal güvenlik kapsamı içindekilerle kapsam

27 Bkz. "İkinci Menderes Hükümeti Programı", Dağlı ve Aktürk (der.) (1988), c. 1, s. 176.

28 Daha önce il özel idarelerine ve belediyelere bağlı olan hastanelerin Sağlık Bakanlığı'na devri de bu artışta etkili olmuş olabilir. Numune hastaneleri ve bulaşıcı hastalıklarla ilgili özel dal hastaneleri bakanlığa bağlıydı, diğerleri ise il özel idarelerine ve belediyelere. Bunların da Sağlık Bakanlığı çatısı altına alınması, devletin koruyucu sağlık hizmetlerinden sonra tedavi edici hizmetlerde de sorumluluk aldığının bir ifadesiydi. Bu konuda bkz. Günal, A. (2008) *Health and Citizenship in Republican Turkey: An Analysis of the Socialization of Health Services in Republican Historical Context*, yayınlanmamış doktora tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü, s. 180-181.

29 Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), s. 66.

30 *Hastaneler Talimatnamesi, Resmî Gazete*, 4 Nisan 1955. DP döneminde sağlık alanındaki gelişmelerle ilgili olarak, bkz. Günal (2008), bölüm 3.

dışındakileri farklı vatandaşlık hakları temelinde tanımlayan bu düzenlemelerin, şehir yoksullarının hayatına nasıl yansıdığı sorusuyla ilgili ilginç ipuçları içeren bir yazı dizisine değineceğim.

DP döneminin önemli sosyal sorunlarından biri konut sorunuydu. 1940'larda ortaya çıkan bu soruna, 1948 yılında kabul edilen 5218 sayılı kanunla bir çözüm bulunmaya çalışılmıştı. Ankara'dan başlayarak diğer şehirlerde de uygulanması öngörülen bu kanun, "yersiz yurtsuz vatandaşları" konut sahibi yapabilmek için belediyelere arsa tahsis yetkisi veriyordu. Ancak kanunun yürürlüğe girmesini izleyen bir yıl içinde Ankara'da ruhsatsız yapılardaki artış (21.000 gecekondu), hem bu kanunun hem de 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun bazı maddelerinde değişiklik yapılarak önlem alınmaya çalışılmasına neden olmuştu. 1949 yılında bu madde değişiklikleriyle ilgili sürdürülen meclis tartışmaları, gecekondu meselesinin daha sonraki dönemlerde nasıl gelişeceği konusunda yeterli ipucu verecek nitelikteydi. Gecekondu yapımının mülkiyet nizamını ciddi biçimde tehdit ettiği görülüyor, acil önlem alınmadığı takdirde ruhsatsız yapıların hızla artmaya devam edeceği kabul ediliyor, ama iş yıkım önlemine geldiğinde çözümsüzlük ortaya çıkıyordu. Ankara milletvekili Hıfzı Oğuz Bekata'nın ifade ettiği gibi, "Ruhsatsız yapılmış ve (arazi tahsis alanını belirleyen) mavi çizginin dışında kalmış olan binaları kısa zamanda yıkmaya kalkmak, memleketin huzur ve sükûnunu da yıkıcı olacaktır".[31]

Mecliste konuyla ilgili tartışmalar sürerken, İçişleri Bakanı'nın "gecekondular yıkılmayacak, ama bundan sonra ruhsatsız bina yapılmaması için belediye zabıtası işi sıkı tutacak" şeklindeki "teminatı" gazetelere konu oluyordu.[32] Bu

31 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 101, Oturum 1, 4.6.1949, s. 286.

32 *Tan*, 3 Haziran 1949.

doğrultudaki tartışmaların DP dönemi boyunca sürdüğünü, dönemin sonuna doğru, Başbakanın İstanbul'da bir gecekondu yıkımını durdurduğunu ve "Hiçbir gecekondunun tüten bacası yıkılmayacaktır" şeklinde beyanat verdiğini görüyoruz.[33] 1955'te İstanbul Gecekondularını Güzelleştirme Derneği'nin Marshall yardımından kendilerine pay ayrılmasını talep etmesi ise, gecekondunun şehir hayatının kabul edilmiş bir parçası haline geldiğini gösteriyor.[34]

1949 yılındaki meclis tartışmalarında Ankara'da 21.000 gecekondu olduğundan bahsediliyor. 1958'te yapılan bir gecekondu sayımına göre, Ankara'da 45.850, İstanbul'da ise 40.000 gecekondu vardı.[35] 1962 yılında, İmar ve İskân Bakanlığı'nın 1962 yılı için yaptığı beyanda ise, İstanbul'da 100.000, Ankara'da 60.000, İzmir'de 20.000, Adana'da 9.000, Bursa'da 3.500, Samsun'da 4.300, Zonguldak'ta 4.000, Erzurum'da 2.000, Erzincan'da 3.000 gecekondu bulunuyordu.[36] Devlet konut sorununa çözüm bulmuyor, bu alandaki sosyal politika boşluğunu, devletle seçmen arasındaki zımni bir anlaşmaya dayanan gecekondu dolduruyordu. Gecekondu, Türkiye'de sosyal politika önlemlerinin yerini alan ahlâki ekonomi çerçevesinin temel direklerinden biri haline gelmeye başlamıştı. Zaman içinde gecekondu, bundan sonraki altbölümde tartışılacağı gibi, tam olarak "Türk tipi sosyal mesken" haline gelecekti. Ama 1950'lerde hâlâ gecekondunun çözemediği, kirada oturan yoksulların durumuyla ilişkili bir barınma sorununun olduğu söylenebilir.

DP'nin farklı şekillerde tezahür eden şehir yoksulluğuna karşı önlem almaya niyetli olmadığı açıktı. Bu tavrın

---

33 *Cumhuriyet*, 9 Ocak 1958.

34 *Tan*, 24 Şubat 1955.

35 *Cumhuriyet*, 16 Ocak 1958.

36 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 72, Oturum 1, 24.3.1966.

net bir yansımasını, DP iktidarının en son aşamasına kadar bir türlü kurulamayan Sosyal Hizmet Enstitüsü örneğinde buluyoruz. Böyle bir enstitü kurulması fikri, büyük ölçüde dış kaynaklıydı ve yoksullukla mücadele alanında modern bir yaklaşım benimsenmesi gerektiğine işaret ediyordu. Birleşmiş Milletler'in bu amaçla Türkiye'ye dört milyon dolarlık bir fon sağlamayı taahhüt etmesi, Ford ve Rockefeller vakıflarının da aynı iş için on milyon dolar civarında bir kaynak sağlamaya hazır olduklarını belirtmeleriyle, 1954 yılında bir Sosyal Hizmet Enstitüsü kurulması çalışmaları başladı ve bir kanun taslağı hazırlandı.[37] 1955'te tamamlanan kanun taslağının "esbabı mucibesinde" (gerekçesinde), sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında Batı'da 16. yüzyıldan itibaren alınan resmî önlemler tartışıldıktan sonra, çağdaş Türkiye'nin bu alandaki geriliği ifade edilmişti:

> Memleketimizde, eski usul üzere, sadaka ve hayrat esasına dayanan sosyal yardım sistemi sanayiin inkişafından evvel Birinci Cihan Harbinden sonra çıkan umumi buhran neticesi olarak kuvvetten düşmüş ve nihayet bulmuştur... 1920'den itibaren uzun müddet memleketimize hâkim olan zihniyete göre sosyal yardım sadece parasız bakan hastane ve tedavi tesisleri kurmak addolunuyordu. Hatta 1928'de Paris'te toplanan beynelmilel sosyal hizmetler kongresine iştirak ettiğimiz vakit Bulgaristan ve Yunanistan'ın, mahdut da olsa, memleketlerindeki sosyal hizmet faaliyetlerini bildirmelerine karşı delegelerimiz, sadece, tedavi tesislerimizin yatak sayısıyla Kızılay Cemiyetinden bahsetmişlerdir.... Memleketimizin pek muhtaç olduğu sosyal hizmet vecibelerinin ifası böyle geçtiği sırada, Balkan devletlerinden sar-

37 1955'te gazeteler yasa tasarısının hazırlandığı haberini verirlerken, 1958'de yasanın bir türlü çıkmamış olmasıyla ilgili eleştirel yorumlara rastlanıyor: *Cumhuriyet*, 23 Şubat 1955 ve 28 Mart 1958.

> fınazar, ileri memleketlerin Afrika ve Asya'daki müstemleke ve protektoralarında dahi mahalli şartlara göre sosyal hizmet merkezleri kurulmakta ve çalışmakta idi... İleri memleketlerin müstemlekelerinden maada Yakın Doğu memleketlerinin hemen hepsi bu hususta bize takaddüm etmiş vaziyettedirler... Dünya Sağlık Teşkilatından ve Birleşmiş Milletlerden gönderilen muhtelif experler de sair sahalardaki terakkilerimize nazaran sosyal hizmet bakımından Yakın Doğunun en geri memleketi olmamızı bir türlü izah edememekte ve zengin bir millet olmadığımız halde yoksullukla modern şekilde niçin savaşmadığımıza şaşmakta idiler.[38]

Gerekçe bu derece net ve ikna edici bir dille yazılmış olmasına rağmen, bu alandaki çalışmaların, Türkiye'ye teklif edilen fonların kaybedilmesi pahasına, sonuçlandırılmadığını görüyoruz. Taslağın meclise gelip kabul edilmesi ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) bünyesinde bir Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün kurulması 1959 yılında gerçekleşti.[39] DP döneminin sonuna kadar bu yönde başka bir gelişme olmadı. Batı ülkelerinde refah devleti kurumlarının oluştuğu ve güçlendiği dönemde, yoksullukla mücadele DP'nin gündeminde değildi.

İktidar, köy kalkınmasına dayanan bir iktisat politikası izlemek ama bu arada şehre göçün önünü açarak topluma katılmayı sağlayacak bir fırsat alanı yaratmak peşindeydi. Ama daha 1950'lerin ilk yarısından itibaren, ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmeye başlamasına neden olan bir uluslararası konjonktür içinde bu modelin uygulanması zorlaşma-

---

38 "Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmasına dair kanun layihası ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet ve Bütçe encümenleri mazbataları", *TBMM Tutanak Dergisi*, Devre 11, İçtima 2, s. 334, 29.4.1955, Esbabı Mucibe, s. 3.

39 *Resmî Gazete*, 22.6.1959, sayı 10233.

ya başladı. 1950-1953 arasında sabit fiyatlarla yıllık ortalama büyüme hızı yüzde 11,3 civarında gerçekleşirken, 1950-1960 döneminde yüzde 4'e kadar düştü.[40] Dönemin ikinci yarısında ithal ikamesine dayanan sanayileşme modeline doğru bir geçiş görüldü ve sanayinin üretimdeki payı ciddi biçimde arttı, ama bu gelişme ücretli kesimin milli gelirden aldığı payın artmasına yol açacak nitelikte değildi.[41] Ekonomik durum, özellikle 1950'lerin ikinci yarısındaki yüksek enflasyon ortamında, halkın geçim koşullarının piyasanın yarattığı imkânlar temelinde düzelmesini sağlamaya müsait görünmüyordu.

Sağlıklı bir büyüme ortamında bile karşılanması piyasaya bırakılamayacak ihtiyaçların karşılanması için devletçe önlem alınmaması, böyle bir ortamda yoksulluğu daha da ağırlaştırıyordu. Sigorta kapsamında olmayan nüfus için "doktora görünmek" formel olarak imkân dâhilindeydi, ama tedavi neredeyse imkânsızdı. Hastalık, çalışmayı engellediği ölçüde doğal bir afet gibi ailelerin üzerine çöken bir şeydi. Yeni yaygınlaşmaya başlayan gecekondular, henüz yoksul nüfusun çoğunluğunun sahip olduğu bir konut imkânı oluşturmuyordu. Gayet kötü durumdaki evlerde gayet yüksek kiralarla oturanlar ciddi bir konut sorunuyla başetmek durumundaydılar. Varolan gecekondular da, daha sonra tipik halk konutu olarak kazandıkları meşruiyete ve belediye hizmetlerinden yararlanma imkânlarına henüz sahip değildiler. Binalar dayanıksız ve sağlıksız, barınma koşuları berbattı. Çocuk yoksulluğu konusu, çoğu zaman sokak çocuklarının çevreye verdiği rahatsızlık bağlamında da olsa, gündeme gelmeye devam ediyordu.[42]

---

40 Devlet İstatistik Enstitüsü (1991), s. 414-415.

41 Boratav (2003), s. 115.

42 Mesela, *Cumhuriyet*, 21 Ocak 1954, 10 Ocak 1958, 16 Şubat 1958.

DP döneminde yoksulluğun tezahürleri konusunda ciddi bilimsel araştırmalara sahip değiliz. Ama bu konuda fikir edinmek için gazeteci yazarlar ve edebiyatçıların katkıları epeyce yararlı olabiliyor. Mesela, 1956 yılında *Akşam* gazetesinde yayınlanan "Çok Çocuklu Aileler Arasında" adlı, İstanbul'da gerçekleştirilmiş bir röportaj dizisi, yoksulluğun niteliğini, yoksulların içinde yaşadıkları toplumla ilişkilerini ve tabii toplumun onlarla ilişkisini ortaya koymak açısından son derece yararlı.[43] Diziye katkıda bulunanlar arasında, Orhan Kemal, Oktay Rıfat, Melih Cevdet Anday gibi edebiyatçılar da var. Bu yazarların, özellikle de Orhan Kemal'in, bakmak ve baktığını görmek açısından pek az sosyal bilimciye nasip olacak bir yeteneğe sahip olduğu açık. Dizinin adının, "yoksul aileler arasında" değil de "çok çocuklu aileler arasında" olması ise, büyük bir ihtimalle, 1950'lerin şiddetli anti-komünizmi içinde "sefalet edebiyatı yapmak" suçlamasının suçlananlar için ciddi sonuçlara yol açabileceği gerçeğiyle ilgili. Yani dönem, yoksulluktan söz etmenin çok kolay olmadığı bir dönem. Ama hedef kitlenin yoksul aileler olduğunu, dizi başlarken, birçok müessesenin görüşülen fedakâr ailelere yardım edeceğinin ilan edilmesinden anlıyoruz.

Dizi kapsamında yapılan görüşmeler, çalışma hayatının niteliği, sağlık hizmetlerine ulaşım ve konut alanlarındaki durumun, çok boyutlu bir sorun olarak yoksulluğun ne anlama geldiği konusunda önemli ipuçları veriyor. İlk olarak, dizi kapsamında görüşülen aileler, işsizlerden çok çalışan yoksullardan oluşuyor. Bazı durumlarda sorun, bir mesleğin yok olmakta oluşuyla ilgili. Mesela mezbahalardan topladığı boynuzlardan tarak yapıp satan biri, yeni ithal edilmeye başlanan selüloit taraklarla rekabet edemeyeceği için, ciddi bir zanaat-

---

43 Kemal, Orhan, Oktay Rifat, Melih Cevdet Anday, İsmet Yenisey ve Remzi Tozanoğlu (yayınlanacak) *Roman Kokan Evlerde Gezinti*, İstanbul: Yaba Yayınları.

kâr olmasına rağmen yoksulluk tehlikesiyle karşı karşıya.[44] Edirnekapı'daki bir arabacı "devir makine devri" olduğu için işini kaybetmek üzere.[45] Ama hâlâ para eden vasıflara sahip ustalar, mesela sıvacılar da, üç gün çalışıp beş gün çalışmama durumundalar.[46] Konfeksiyon atölyelerinde veya çorapta çalışan, tekstil fabrikalarında iplik sarıp masuracılık yapan solgun yüzlü incecik kızlar ise, yol dışında on, on bir saatlik iş gününe dayanabildikleri kadar dayanıyorlar.

Çalışanların neredeyse tamamı, sigorta kapsamı dışında. Hatta, görüşülenler arasında yer alan bir umumi helâ bekçisi[47] ve bir çöpçü onbaşısı[48] gibi belediye çalışanları bile, sigortalı değiller. Sosyal güvencesizlik, doğal olarak, yaşlılıkta sefil olma tehlikesini beraberinde getiriyor. Bu tehlikeden kaçınmanın tek yolu "hayırlı evlat" yetiştirmekten geçiyor. İnsanların yaşlılıklarında kendilerine bakacak birine sahip olma ihtimalini artırma gayretleri, çok çocuk sahibi olma isteğini açıklayabilecek unsurlardan biri. Ama aynı zamanda, yoksul bir ailenin hiçbir sosyal güvenceye sahip olmadan çocuk yetiştirmesinin nasıl sağlık riskleri içerdiğini de dikkate almak gerekiyor. Böyle bir ortamda çocuk ölümlerinin ahval-i adiyeden sayıldığını, diziye konu olan ailelerin kaybettiklerini söyledikleri çocukların sayısında görebiliyoruz. Yoksul ailelerin çok çocuk sahibi olmalarının, az su verilen bitkilerin çok çiçek açmasına benzer içgüdüsel bir tepkiye dönüştüğünü söylemek mümkün ve yoksulluk ortamı, nüfus planlamasının rağbet göreceği bir ortam değil.

Yoksulluk sorununun en önemli boyutlarından biri, sağlık hizmetlerine ulaşım alanında ortaya çıkıyor. *Akşam* gaze-

44 *A.g.e.*, s. 71-75.
45 *A.g.e.*, s. 97-99.
46 *A.g.e.*, s. 113-123.
47 *A.g.e.*, s. 77-81.
48 *A.g.e.*, s. 146.

tesindeki diziye bakarak, DP döneminde sağlık alanında alınan önlemlerin yoksulların hayatına nasıl yansıdığı hakkında bir fikir edinebiliyoruz. Görüşülen aileler muayenenin bedava ilaç tedavisinin paralı olduğunu ifade ediyorlar. Ama arada, muhtarın verdiği fakir kâğıdı yardımıyla bedava ilaç almanın mümkün olduğunu gösteren örnekler de var. Konuyla ilgili olarak anlatılan hastalık hikâyelerinin tamamında, sağlık hizmetlerine ancak bazı iyi insanların insafına ve gayretine bağlı olarak ulaşılabildiği, bu alanda herhangi bir hak bilinci veya talebinin olmadığı görülüyor. Çok net görülen başka bir şey de, yoksullukla hastalığın birbirinden ayrılmaz dertler olduğu ve birbirini besleyerek bir fasit sefalet dairesi oluşturduğu. Bu bağlamda, hastalıkla yoksulluğun özdeşleşmişliğinin başka bir tezahürü olarak, yoksulların yoksul olmayanlarda uyandırdığı hastalık korkusu da ortaya çıkıyor. Nitekim, Oktay Rıfat'ın anlattığı, Mahmutpaşa'da Çorapçı Hanı'nda bobin sararak yedi nüfusa bakan on dört yaşındaki Fethiye Savga'nın hikâyesinin en çarpıcı yanı bu.[49] Fethiye, solgun yüzü başkalarına veremli olabileceğini düşündürdüğü için, hastaneden sağlam raporu getirinceye kadar işten uzaklaştırılıyor ve tedavi olmak için değil de, bulaşıcı bir hastalığı olmadığını ispat etmek için hastane kapılarında sürünüyor.

Yoksulların yaşadıkları evlerin, onların hiç de sağlam olmayan toplumsal konumlarını yansıttığı söylenebilir. Konut sorunu, dizinin ön plana çıkardığı sorun. Yazarlar, evlerin perişanlığıyla ödenen kiranın oransızlığını, bazen orta sınıf muhitlerdeki kiralarla karşılaştırma yaparak, sık sık vurguluyorlar. Evlerin çoğu hem derme çatma ve hemen yıkılabilecek gibi, hem de ev sahibi tarafından evden çıkarılma korkusu mevcut her an. Eğer bu gazetecilik çalışması, gecekondunun iyice yaygınlaşıp, sosyal konut politika-

---

49 *A.g.e.*, s. 43-49.

sı eksikliğini gayet etkin bir biçimde doldurmasından sonra, yani aşağı yukarı on yıl sonra gerçekleştirilmiş olsaydı, belki de kiracılık durumuyla ilgili gözlemler bu kadar bariz bir biçimde ortaya çıkmazdı. Bu gözlem doğrultusunda, hem yoksulluğun mekânsal boyutu hem de gecekondunun Türkiye'nin toplumsal yaşamında oynadığı belirleyici tarihsel rol üzerine ilginç sonuçlara ulaşmak mümkün olabilir.

Dizinin tamamı, yoksulun toplumdaki yeriyle ilgili temel bir özelliği görmemize de yardım ediyor. Çizilen resimde, yoksulun toplumdaki yeri, vatandaşlık ilişkisinin içerdiği, iyice tanımlanmış haklar ve sorumluluklar tarafından belirlenen bir yer değil. Bu, öncelikle, yoksulların sosyal güvenceden yoksun oluşlarıyla ilgili. Ama aynı zamanda, kâğıt üzerinde varolan bazı haklara ve bazı sosyal yardım önlemlerine ulaşma koşullarının belirsizliği ve düzensizliği de ilgili. Mesela, 1950'lerin Türkiyesi'nde altıdan fazla çocuk sahibi olan ailelere ayda 30 lira devlet yardımı yapılmasını öngören bir kanun yürürlükte. Dizide, bu yardımı almak için yıllar önce başvurmuş, ama başvurularına hâlâ cevap alamamış ailelerin durumuna değiniliyor. Aynı şekilde, sağlık hizmetlerinden yararlanma konusunda farklı inanç ve deneyimler söz konusu. Çocuklara bir yıl okulda yemek veriliyor, sonra kesiliyor. Bazen okuldan ayakkabı vs. yardımı almak mümkün oluyor, bazen olmuyor ve çocuklar okula nalınla gidiyor. Bütün bu örnekler, var olan sosyal yardımların, bir vatandaşlık hakkı olarak değil sadaka olarak tanımlanmış olduğuna işaret ediyor. Alan duacı olacak, alamayanın şikâyete hakkı yok. Bu durumun günümüzde ne ölçüde değişip ne ölçüde aynı kaldığı kitabın beşinci bölümünde tartışılacak.

Planlı dönemde sosyal hak tartışmaları: Sol ve sağ

1960 askerî darbesinin ardından Türkiye, ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinin planlı kalkınma çerçevesinde uygulandığı bir döneme girdi. 1961 Anayasası'nda sosyal haklar güçlü bir ifadeyle koruma altına alınıyordu.[50] 1963 yılında, Bülent Ecevit'in Çalışma Bakanlığı döneminde, çalışma hayatını düzenleyen yeni yasalarla birlikte sendikal haklar, liberal bir yaklaşımla ele alındı ve grev hakkı nihayet kabul edildi. Özellikle 1967'de DİSK'in (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kurulmasından sonra örgütlü işçiler bu hakkı kullanarak önemli kazanımlar elde ettiler. 1964'te çıkan bir kanunla İşçi Sigortaları Kurumu yerini Sosyal Sigortalar Kurumu'na bıraktı ve İş Kanunu'na bağlı olma şartı olmaksızın bütün işletmelerde işçilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması esası kabul edildi. Bunun yanı sıra, işçi yakınlarının da hastalık sigortası kapsamına alınması kabul edildi ve epeyce zaman almasına rağmen, uygulamaya girdi. Bunlara ek olarak, 1970'lerde kendi hesabına çalışanları kapsayan Bağ-Kur kuruldu ve zamanla tarımda kendi hesabına çalışanları da içine alabilecek şekilde genişledi.

Böyle bir ortamda, sosyal yardım konusunda da bir değişiklik olacağı ve bu alandaki 1950'lerde yabancı "experleri" şaşırtan geriliğimizin modern bir yaklaşımla giderileceği beklenebilirdi. Sosyal politika alanında önemli değişiklikler, özellikle köy-şehir ilişkisinin yeniden ele alınması bağlamında gerçekleşebilirdi. Ama özellikle vergi reformu konusunda atılan adımların sonuçlanış biçimi, bu alanda da önemli bir zihniyet değişikliği olmadığını gösterecek ve devletin Anayasa'da belirtilen sosyal sorumluluklarını nasıl yerine getireceği konusunda kuşkulara yol açacak nitelikteydi.

50 Bu bağlamda 1961 Anayasasının özellikle 41, 42, 48 ve 49. maddeleri önemli.

DPT, kuruluşunun hemen ardından vergi reformu konusunda önemli bir girişimde bulunmuş ve ünlü iktisatçı Nicholas Kaldor'u bu konuda bir rapor hazırlaması için Türkiye'ye davet etmişti. Ünlü Beveridge Raporu'nun hazırlanmasında çalışmış ve birçok azgelişmiş ülkede vergi sisteminin düzenlenmesine katkıda bulunmuş olan Kaldor, gerçekten bu iş için çok uygun bir isimdi. Türkiye için hazırladığı rapor ise, ülkenin vergi sistemiyle ilgili bir tuhaflığa işaret ediyordu: 1960'ların başında ülkenin toplam üretiminin yüzde 42,5'unu sağlayan tarım sektörünün doğrudan vergi gelirlerine katkısı yüzde 0,8'di. Dolaylı vergiler dikkate alındığında bile, sektörün toplam kamu gelirlerine katkısı sekizde biri geçmiyordu. Kaldor bu durumun değişmesi gerektiğini vurguluyor ve ekili toprakların potansiyel verimliliğini dikkate alan bir vergi sistemi öneriyordu. Bu şekilde hem ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinin gerekleri doğrultusunda sanayi sektörüne kaynak aktarılabilecek hem de sosyal politika alanında o zamana kadar alınmamış olan önlemleri almak mümkün olabilecekti.[51]

Bu öneri, askerî darbenin ardından kurulmuş olan koalisyon hükümeti tarafından kategorik olarak reddedildi. Hükümet, küçük köylülüğün çözülmesine yol açarak şehre göçü hızlandırabilecek ya da şehre göçenlerle köyde kalanlar arasındaki, yoksulluğu kontrol altında tutan dengeleri bozabilecek bir gelişmeye yol açmaktan çekinmişti. Modern şehir yoksulluğuyla yüzleşmek durumunda kalma korkusu, planlı kalkınma ve sanayileşme amaçlarına galebe çalıyordu. Olay, DPT yönetiminin istifasıyla sonuçlandı ve küçük köylüler büyük ölçüde vergi dışı bırakıldı.[52]

---

51 Kaldor, N. (1981-82) "Türk Vergi Sistemi Üzerine Rapor", *Toplum ve Bilim*, 15-16: 94-115.

52 Önder, İ. (1981-82) "Nicholas Kaldor", *Toplum ve Bilim*, 15-16: 90-93.

Kaldor Raporu'nun kabul edilmemesine yol açan siyasi tavır, Cumhuriyet tarihi boyunca, kaynak aktararak köy kalkınmasını gerçekleştirmek yönünde sonuçlar vermemişti. 1965'te kurulan birinci Adalet Partisi (AP) hükümeti programı bunu açıkça ortaya koyuyordu. Program, köylerin yüzde 60'ının içme suyu kaynağı olmadığını, yüzde 98'inin elektrikten yoksun olduğunu, yüzde 90'ının düzgün kara yolu bağlantısı olmadığını belirtiyordu.[53] Kısacası köy yoksuldu, ama gene de yoksulluğun kontrol altında tutulmasında önemli bir rol oynuyordu. Planlı kalkınma döneminde, tarım sektörünün durumunu iyileştiren pek çok önlem alındı ve 1980'e kadar ticaret hadleri tarım ürünleri lehine bir seyir izledi.

Aynı dönemde şehir yoksulluğuyla mücadele yöntemlerinde radikal bir değişiklik olmadı. Ama sanayi sektörü hızla büyüdü ve sektörde iş olanakları arttı. Sanayideki işgücünün toplam işgücüne oranı 1965'te yüzde 11'ken, bu oran 1980'de yüzde 17'ye ulaşmıştı.[54] Özel sektörün gelişmesiyle, 1960-1980 yılları arasında imalat sanayiinde üretim, yatırım ve katma değer içinde kamu sektörünün payı epeyce düşmüştü.[55] Yine de, 1980'lerin başında imalat sanayiinde istihdamın üçte birini Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) sağlıyordu.[56] Dönem boyunca, hem KİT'ler hem de özel sektör sanayide ciddi istihdam olanakları sağlıyordu. Ama köyden göçün kazandığı ivme, sanayide yaratılan istihdam olanaklarının çok ötesindeydi ve enformel sektör de hızla gelişiyordu. Ortada formel sektörde istihdam ola-

---

53 Dağlı ve Aktürk (der.) (1988).

54 World Bank (1987) *World Development Report 1987*, New York: Oxford University Press, s. 264.

55 Boratav (2003), s. 134; Buğra, A. (1995) *Devlet ve İşadamları*, çev. F. Adaman, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 76.

56 Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara: International Labour Office, s. 191.

naklarıyla cevap verilmesi imkânsız bir şehir ekonomisine entegrasyon sorunu vardı. Sorun, istihdam boyutunun ötesinde, ciddi sosyal politika önlemleri gerektirecek nitelikteydi. Sosyal politika ihtiyacının ortaya çıktığı önemli alanlardan biri de konuttu.

Yukarıda değindiğim gibi, 1950'lerde gecekondular konut sorununa enformel bir çözüm oluşturmaya başlamıştı. Gecekondu bölgeleri özellikle fabrikaların çevresinde gelişiyor, bunun yanı sıra kendi içlerinde enformel bir üretim ve istihdam alanı yaratıyordu.[57] Ama 1960'larda gecekondu bölgelerindeki yaşam koşulları hiç parlak değildi. Bu alanda yapılan ilk kapsamlı araştırmalardan biri olan Hart araştırmasına göre, 1960'ların başında İstanbul'un eski gecekondu yerleşimlerinden biri olan Zeytinburnu'nda evlerin yarısından fazlasının mutfağı yoktu, olanların çoğunu da birden fazla aile ortak kullanıyordu. Evlerin yüzde 79'unun banyosu, daha doğrusu ayrı bir yıkanma alanı yoktu. Sadece yüzde 24'ünün içerde tuvaleti vardı. Hemen hemen hiçbir evde akar su yoktu. Elektrik bağlantısı olan evlerin oranı ise yüzde 25 kadardı ve bunların çoğu şehir hattından kaçak çekilmiş elektrik kullanıyordu.[58] Buna rağmen Hart, gecekonduda yaşayanların durumlarının köydeki yaşamdan daha iyi olduğunu vurguluyor ve yıkım korkusunun olmadığı durumlarda konut kalitesinin düzeltildiğini ve yaşam koşullarının iyileştiğini vurguluyordu. Bir sosyal konut politikasının yokluğunda gecekondunun kendine göre bir çözüm olduğu açıktı.

Ama bu çözümün, ne özel mülkiyet rejimiyle ne de anayasal bir ilke olan sosyal adalet ilkesi doğrultusunda insanlara doğru dürüst kamu hizmeti götürme gereğiyle bağdaşır bir

---

57 Şenyapılı, T. (1978) *Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu*, Ankara: ODTÜ.

58 Hart, C. M. (1969) *Zeytinburnu Gecekondu Bölgesi*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.

çözüm olmadığı da açıktı. Gecekondu konusuna resmî yaklaşım, bu ikilemi tam olarak yansıtıyor ve bu ikilem etrafında biçimleniyordu.

1966 yılında meclis gündemine gelen gecekondu yasa tasarısı, ikilemi, kamulaştırma ve ıslah veya tasfiye ve sosyal konut inşası yollarıyla çözmeyi öngörüyordu. Ama hem bazı gecekondu bölgelerinde özel şahıs veya vakıf arazisi üzerindeki kaçak yapılaşmanın hazine veya belediye arazisi üzerindekilerden daha fazla olması,[59] hem de tasfiye gereken durumlarda yapılması gereken sosyal konut projeleri, bu çözümün büyük bir kaynak gerektirdiğine işaret ediyordu. Ortada ne bu kaynağı ayırmak ne de gecekonduda oturanları mağdur edebilecek bir çözüme gitmek konusunda ciddi bir kararlılık görünmüyordu. Öte yandan, özel arazilerin veya vakıf arazilerinin kamulaştırılması konusuna da hiç sıcak bakılmıyordu. Bu bağlamda, bazı CHP milletvekillerinin vakıfların hayır işlevlerine dikkat çekerek, çağdaş koşullarda bu işlevi yerine getirmenin en iyi yolunun vakıf arazisini devletin uygulayacağı sosyal konut politikası çerçevesinde kullanmak olduğunu öne sürmeleri, tepkiyle karşılanıyordu. Böyle bir yaklaşımın vakıf geleneğimize vuracağı darbeyi dile getirenler de oluyordu.

Aslında daha ileriki yıllarda yapılan araştırmaların da gösterdiği gibi, gecekondular özellikle kamu arazisinde yapılıyor ve bu sebepten hızla yayılıyordu. Mesela, Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1990'ların başında yayınlanan bir araştırmasının verileri, çitlenmiş hazine arazisi üzerinde yapılmış olanların İstanbul'daki toplam gecekonduların yüzde

59 Mesela, Zeytinburnu bölgesinde özel şahıs arazisi üzerindeki gecekonduların toplamın yüzde 57'sini, vakıf arazisindekilerin ise toplamın yüzde 23'ünü oluşturduğu, hazine ve belediye arazisi üzerinde inşa edilenlerin ise cüzi bir yekûn tuttuğu, konuyla ilgili meclis tartışmalarında önemle gündeme getirilmişti: *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 72, Oturum 1, 24.3.1966, s. 569.

75,84'ünü, Ankara'dakilerin yüzde 87,92'sini, İzmir'dekilerin de yüzde 80,79'unu oluşturduğunu gösteriyordu.[60] Nitekim, bu konuda çalışan bazı araştırmacılar, toprağın özel şahıslara ait olduğu yerlerde söz konusu şahısların her zaman olmasa da çoğu zaman devletin işgalcilere karşı önlem almasını sağlayabildiklerini belirtiyorlar.[61]

Devletin 1966'daki meclis tartışmalarına ve daha sonraki politikalara yansıyan yaklaşımı, şehirdeki kamu arazilerinin miktarını kısıtlamaya yönelik ciddi bir mülkiyet değişimi politikası öngörmüyordu. Bunun yanı sıra, bir yandan özel mülkiyet hakkını korurken bir yandan da sosyal adalet ilkesi doğrultusunda barınma hakkının gereklerini yerine getirmekten vazgeçmiyordu. Böyle bir yaklaşım, genel olarak sosyal politikayı, özel olarak da konut alanına ayrılması gereken kamu kaynaklarını, ciddi biçimde ele alan bir yaklaşıma yol açabilirdi. Bunun yerine, ahlâki ekonominin ilkeleri doğrultusunda biçimlenen bir sonuç ortaya çıktı. 1966'dan sonra gecekondular, belediye hizmetlerinden yararlanarak geliştiler. Yeni yerleşimlerde, enformel nitelikli karşılıklılık ilkesi devlet-vatandaş ilişkilerine uzanarak, her seçim arifesinde gündeme gelen gecekondu aflarıyla bir oy karşılığı tapu tahsis belgesi verme, ardından da belediye hizmeti getirme uygulamasına yol açtı. Barınma hakkı kabul ediliyordu, ama hakkın gerektirdiği yükümlülükler formel bir politika zeminine oturtulmadan yapılıyordu. Dolayısıyla kabul edilen şey, *barınma hakkı* değil, devletle seçmen arasındaki zımni bir anlaşmaya dayanan *barınma imkânı* haline geliyordu.

Bu çalışmanın beşinci bölümünde tartışacağım gibi, bu zımni anlaşma bugün AKP iktidarı tarafından bozulmuş

---

60 DPT - Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı (1991) *Gecekondu Araştırması*, Ankara: DPT.

61 Keleş, R. (1990) "Housing Policy in Turkey", G. Shildo (der.), *Housing Policy in Developing Countries* içinde, Londra: Routledge, s. 117.

durumda. Bugüne kadar yürürlükte kalmış olması ise, özünde sanayileşmemiş, yoksul bir ülkede sosyal politika önlemlerinin uygulanamayacağına duyulan inanca bağlı. Bu inanç doğrultusunda, milletin başının çaresine bakma kapasitesine saygı duyulması gerektiği fikri ortaya çıkıyor. Bununla ilgili olarak, Meclis tartışmaları sırasında Millet Partisi grubu adına söz alan Ankara mebusu Hüseyin Balan şöyle diyordu:

> ...Türk milleti kaderine uygun bir mesen tipini, kendi el yordamıyla bulmuştur. O halde köylerdeki meskenlerden pek de konforlu olmayan ve onlara çok benzeyen gecekondulara (Milli Konut) demenin çok yerinde olacağı kanaatindeyiz... Önce şu noktada birleşmek lazımdır ki gecekonduların yapımı önlenemez. Bu gerçeği kabul ettikten sonra yapılacak iş gecekonduların doğuş sebeplerini ortadan kaldırmak ve doğacak gecekonduları planlamak olacaktır.[62]

"Gecekonduların doğuş sebeplerini ortadan kaldırmak", toprak reformu, köy kalkınması ve sanayileşme politikasının şehirde herkese yeterli kazanç getiren iş sağlayacak biçimde ele alınması gibi konular içerdiği ölçüde, sorun çözülebilir bir sosyal politika konusu olmaktan çıkıyor ve ahlâki ekonomi alanına havale edilmesi kaçınılmazlaşıyordu. Bu kaçınılmazlığı destekleyen yaklaşımlar arasında soldan gelenlerin de yer aldığını görüyoruz.

Gecekondu Kanunu tartışmaları sırasında Türkiye İşçi Partisi (TİP) milletvekillerinin de mecliste bulunmaları ve bu milletvekillerinden Behice Boran'ın ilgili meclis komisyonunda yer alması, tartışmaların solun sosyal politikaya bakışı açısından da ilginç ipuçları verecek şekilde cereyan etmesini

62 *TBMM Tutanak Dergisi*, Bileşim 72, Oturum 1, 24.3.1966, s. 570.

sağlıyordu. Buradaki sol vurgu, iki görüşü yansıtıyordu. Bunlardan birincisi, gecekondunun Türk sanayileşmesinin sorunlarını yansıttığı, "gerçek" sanayileşmeye yönelik bir politikanın göçün yol açtığı bu sorunun ortadan kalkmasını sağlayacağı görüşüydü. İktidardaki Adalet Partisi milletvekilleri ise, buna pek de haksız olmayan bir biçimde karşı çıkarak, sorunun memleketin sanayileşmesiyle kendiliğinden halledilecek bir sorun olduğunu öne sürmenin kabul edilemeyeceğini söylüyorlardı. TİP'in dile getirdiği ikinci görüş, iktidarın kanunu mülkiyeti koruma ve mülk sahiplerinin çıkarlarına hizmet etme kaygısıyla gündeme getirdiğini ve bu kaygı doğrultusunda gecekonduda oturanları mağdur etmekten kaçınmayacağını vurguluyordu. Bu vurgu doğrultusunda, zaman zaman, mülk sahiplerinin çıkarlarının korunmasını önleme çabalarının, kabul edilebilir bir sosyal konut politikasının oluşmasına katkıda bulunmak amacının önüne geçtiğini söylemek dahi mümkün.[63]

Bu yaklaşım, solun gerçek bir siyasi varlık gösterebildiği bu dönemde, neden sosyal politika önlemlerinin, formel sektör çalışanlarının dışındaki kesimleri de kapsayacak şekilde genişlemesine katkıda bulunamadığını bir ölçüde açıklayabilecek bir şey. Dönemin solcuları, her şeyden önce çarpık sanayileşmeye karşı "gerçek" bir sanayileşme ideali peşindeydiler. Yoksulluğu ve onun parçası olan sosyal güvencesizliği, bu idealin gerçekleşmesiyle çözülecek bir sorun olarak görüyor ve sosyal haklarla veya sosyal harcamaların artırılması talepleriyle uğraşmayı beyhude buluyorlardı. Bunun yanı sıra, eşitsizlik sorunuyla ilgili sol tartışmalar, yoksullara değil zenginlere odaklanıyordu. Ama zenginlerin ne kadar vergi verdikleri veya işçi haklarına ne kadar saygı gösterdikleri gibi somut sorunları, somut bir biçimde gündeme

63 *TBMM Tutanak Dergisi*, Bileşim 72, Oturum 1, 24.3.1966 ve Bileşim 75, Oturum 2, 7.4 1966.

getirmek için fazla çaba gösterildiği söylenemezdi. Sefalet ve zenginlik konusu, yoksulların durumunu vergileri ve sosyal harcamaları gündeme getiren önlemler yoluyla düzeltme önerileriyle tartışılmıyordu.

Gecekondu Kanunu etrafındaki meclis tartışmaları sırasında TİP grubu adına konuşan Behice Boran'ın sözlerine yansıyan bu tavır, dönemin TİP milletvekillerinden Çetin Altan'ın daha sonra, 1969'da, *Akşam* gazetesinde yayınlanan bir yazı dizisinde aynı netlikte karşımıza çıkıyor. Ara Güler'in fotoğrafçı olarak katıldığı dizi "Al İşte İstanbul" da, yukarıda sözünü ettiğim, 1950'lerde, yine *Akşam* gazetesinde yayınlanan dizi gibi, yoksulluğun tezahürleri hakkında önemli ipuçları sağlıyor.[64] Ama 1960'ların sonunda bunların ortaya koyuluş biçimi içindeki temel vurgu, sanayileşme vurgusu haline gelmiş durumda. Çetin Altan'ın gördüğü, "Bir türlü endüstrileşme aşamasını başaramamış geri bir ülkenin, can havliyle başını sokacak bir yerle, bir dilim ekmek arayan insanların, her yeri kaplayan cehennemi kargaşası"ydı. Bu çaba, seyyar satıcıların yanı sıra, küçük atölyelerde sanayi üretimi yapanları da kapsıyordu. Burada da, gerçek bir sanayileşme içinde cüce işletmelerin ortadan kalkması gerektiği fikri, söz konusu işletmelerdeki çalışma koşullarıyla ilgili politika önlemlerinin gündeme gelmesini engelleyecek derecede önem kazanıyordu.

Çetin Altan'ın yazdıklarını 1950'lerde aynı gazetede yayınlanan "Çok Çocuklu Aileler Arasında"da bulduğumuz insan manzaralarıyla karşılaştırdığımız zaman, güçlendiği ölçüde sol söylemin, yoksulluğun somut gerçekliğinden kopmaya başladığını gözleyebiliriz. Daha önceki dizide, gerçek insanlar ve onların doğrudan doğruya sosyal politika konusu haline getirilebilecek iş güvenliği, konut, sağ-

---

64 Altan, Ç. ve A. Güler (2001) *Al İşte İstanbul*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 3. baskı.

lık gibi sorunları çarpıcı bir biçimde karşımıza çıkarken, daha sonrakinde insanlara değil, sisteme veya düzene odaklanan bir yaklaşımla karşılaşıyoruz. "Sorunun kaynaklarına" odaklanılırken, yoksul hayatların ekonomisinden çok fahiş kâr ekonomisiyle ilgilenildiğini, mesela küçük atölyelerde mobilya imal edenlerden çok, bu mobilyalar üzerinden kâr edenlerle, yoksul muhitlere yakın eğlence yerlerinden sağlanan kazançla, yabancı gazoz satışından elde edilen gelirlerle ilgili sorular sorulduğunu görüyoruz. Ara Güler'in objektifinden yoksulları ete kemiğe bürünmüş sahici insanlar olarak görüyoruz, ama dönemin sol analizi bizi "gerçek nedenlere" bakmaya zorladığı ölçüde bu insanlar ve onların gündelik sorunları siyaset dışına itiliyor.

Yine de, "Al İşte İstanbul", ithal ikamesine dayanan sanayileşme sürecinde, enformel imalat sanayiinin yeriyle ve yoksulluğun mekânsal boyutuyla ilgilenenler için son derece yararlı bir doküman oluşturuyor. Mesela, yoksul yerleşim tipleriyle ilgili ikili bir sınıflandırma yapılıyor ve "mahalle aralarındaki arsa boşluklarına, sur diplerine, Boğaz tepelerine, eski konak yıkıntılarının içine beşer onar serpilmiş sefalet yuvaları" ile "Zeytinburnu, Taşlıtarla, Gültepe gibi şehir büyüklüğünde gecekondu alanlarının yüksek yaşam standartları" arasındaki farktan söz ediliyor. Yani, Hart araştırmasında köydeki durumla karşılaştırma çerçevesinde gündeme gelen, gecekonduda yaşamanın yoksullar için görece iyi bir durum oluşturduğu tespiti, farklı bir bağlamda tekrar karşımıza çıkıyor.

Zaman içinde, gecekonduların "milli konut" alanları olarak sağlam bir meşruiyet kazanmalarıyla Oğuz Işık ve Melih Pınarcıoğlu'nun 2000'lerin başında inceledikleri *Nöbetleşe Yoksulluk* olgusunun zemini oluştu.[65] Işık ve Pınarcıoğlu,

65 Işık, O. ve M. Pınarcıoğlu (2001) *Nöbetleşe Yoksulluk*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Türkiye'nin yoksulluk tarihi içinde çok önemli bir olguya işaret ediyorlardı. Gecekondu, Türkiye'nin geleneksel refah rejiminin önemli ayaklarından biriydi. Şehre yerleşip bir gecekondu ve gecekondu çevresinde iş olanağı edinerek yoksulluktan kurtulma süreci, bu refah rejimi içinde yaratılan önemli bir fırsat alanını tanımlıyordu.[66] Ama şunu da belirtmek gerekir ki, bu sürecin dışında kalan yoksulluk hikâyeleri hakkında çok az şey biliyoruz. Dolayısıyla, köyden şehre göç edenlerin bir noktada yoksulluğu kendilerinden sonra gelenlere devrettikleri varsayımının istatistiksel olarak ne anlama geldiği meçhul.

Yoksullukla ilgili bilinmeyenlerin boyutu, büyük ölçüde, Türkiye'nin inatla sosyal yardım alanındaki geri kalmışlığını muhafaza etmesiyle ilgili. Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün DP döneminin sonunda nihayet kurulmasının ve 1961'de Sosyal Hizmetler Akademisi'nin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bünyesinde faaliyete başlamasının bu alanda önemli bir değişikliğe yol açtığını söylemek mümkün değil. Enstitü'nün, görevleri arasında bulunan "yoksulluğun nedenlerini araştırmak" konusunda anlamlı çalışmalar yaptığı da söylenemez. Devletin sosyal yardım alanında sorumluluk almadığı bir ortamda bu çok da şaşırtıcı değil.

1960'lar ve 70'ler boyunca siyasi ve ideolojik olarak güçlenen sol akımların, yoksulluktan söz edilen neredeyse her noktada "çarpık sanayileşme"yi gündeme getirerek sorunun nedenlerini irdelemeye girişmesi ve neredeyse her zaman kısa vadede alınması gereken önlemler üzerinde durmaya vakit kalmaması, tipik bir durumdu. Yine de solun politika süreçlerini hiç etkilememiş olduğu söylenemez. So-

66 Buğra, A. (2000) "Türkiye'nin Ahlaksız Konut Ekonomisi", A. Buğra, *Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde* içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 97-127 ve Buğra, A. (2001) "Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi", *Toplum ve Bilim*, 89: 22-30.

lun düzen değişikliği taleplerinin, sosyalist alternatifin gerçek dışı olmadığı iki kutuplu bir dünyada ve 1960 Anayasası'nın oluşturduğu demokratik ortamda, sağın sosyal politika konularına yaklaşımını bir ölçüde etkilemiş olduğu söylenebilir. Bu görüşe dayanak olarak, siyasi kariyerine solun güçlü olduğu bir dönemde başlamış olan Süleyman Demirel'in hem Adalet Partisi hem de Doğru Yol Partisi yaklaşımlarına yansıyan sosyal politika anlayışının, hem Demokrat Parti hem de Anavatan Partisi çizgisinden oldukça net bir biçimde ayrılmasını gösterebiliriz. Öteki sağ partilerin aksine, AP ve DYP'nin bazı meclis tartışmalarına net bir "vatandaşlık hakları" vurgusu getirmesi, solun düzen değişikliği söylemine karşı geliştirilen bir stratejinin parçası olabilir. Başka bir deyişle, çok partili rejime geçiş döneminde bazı düşünürlerin dile getirdiği, sosyal politikanın aşırı akımlara karşı mücadelede oynayabileceği rolün, ilk defa AP döneminde ciddiye alınmaya başlandığı söylenebilir. Kısacası sol, sosyal politikayı hiç ciddiye almasa dahi, hak temelli bir sosyal politika anlayışının ortaya çıkmasına yardım etmiş olabilir.

Bunu, bir ölçüde, 1966 Gecekondu Kanunu tartışmalarında görebiliyoruz. İktidardaki AP mensupları, konuşmaları ciddiyetle izlenen Behice Boran'ın eleştirilerine, halk kitlelerinin ihtiyaçlarına vatandaşlık hakları çerçevesinde cevap verme gayretlerini ön plana çıkararak cevap veriyorlar. Mesela İmar ve İskân Bakanı Haldun Menteşeoğlu şöyle diyor:

> Bu kanun ıstırap içinde bulunan gecekondudaki yoksul ve dar gelirli vatandaşlarımızın problemini halletmek, onlara sosyal güvenlik getirmek için getirilmiş bir kanundur. Onlara amme hizmeti getirmek için, su, elektrik getirmek için, onların yıllar yılı süren mülkiyet ihtilafını hallederek durumlarını hukukileştirmek için getirilmiş bir kanundur...

Ama siz, bu gecekondulara ışık getirilmesin diyorsanız, bu gecekondulara tapu verilmesin diyorsanız ve bunu reddediyorsanız mesele yoktur. Ama yaptığınız bu azizliği yoksul Türk vatandaşları ve işçi kütlesi asla unutmayacaktır.[67]

Bir sağ parti mensubunun kullandığı bu dilin biçimlenişinde dönemin sol söyleminin belirli bir rol oynadığını görmek mümkün sanıyorum.

AP'nin aynı dili, 1970'lerde belki de Cumhuriyet döneminin tamamında yürürlüğe giren modern sosyal yardım önlemlerinin en önemlisi olan 65 Yaş Kanunu'nu mecliste tartışırken de kullandığını görüyoruz. Daha sonra, 1990'larda, DYP'nin Sosyal Demokrat Halkçı Parti ile kurduğu koalisyon hükümeti sırasında yasalaşan ve sosyal güvence kapsamında olmayan yoksul kesime sağlık hizmetlerine ulaşım imkânı tanıyan Yeşil Kart uygulaması etrafındaki meclis tartışmalarında da DYP mensupları aynı hak temelli söylemi kullanıyorlar. 1970'lerdeki tartışmayı aşağıda ele aldıktan sonra, bir sonraki bölümde Yeşil Kart Kanunu'nun yürürlüğe girişi sırasında dile getirilen farklı görüşleri gündeme getireceğim.

1970'lerdeki tartışma, 1.7.1976 tarihinde TBMM'de kabul edilerek 10.7.1976 tarihli *Resmî Gazete*'de yayınlanan "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun"la ilgili. Bu kanun, bir sosyal emeklilik kanunu şeklinde tanımlanmış olmasına rağmen, "65 yaşını bitirmediği halde başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde malul olduklarını tam teşekküllü hastanelerden alacakları sağlık kurulu raporu ile kanıtlayanlarla uygun bir işe yerleştirilemeyen sakatlar"ı da kapsıyor. Yasayla ilgili teklif, Adalet Partisi Isparta milletvekili Süleyman Demirel ve yedi ar-

67 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 75, Oturum 2, 7.4.1966.

kadaşı tarafından meclis gündemine sunulmuş. Benzer iki teklifin, aynı zamanda, Cumhuriyet Senatosu Malatya üyesi Hamdi Özer'le Milli Selamet Partisi Konya milletvekili Necmettin Erbakan ve on üç arkadaşı tarafından meclise getirildiğini görüyoruz. Bu üç kanun teklifinin hepsi sosyal yardım alanında yer aldığı için Plan ve Bütçe Komisyonu bunları birleştirerek meclise getirmeye karar veriyor. Ancak, Süleyman Demirel ve arkadaşlarının teklifiyle Hamdi Özer'inki ve özellikle Necmettin Erbakan ve arkadaşlarınınki arasında bazı nitelik farkları var. Son iki teklif, din temelli geleneksel uygulamalara bol bol atıfta bulunarak, hem vergiler hem de bağışlarla finanse edilecek düzenli sosyal yardım uygulamaları öngörmekteydi. Bu amaçla, Necmettin Erbakan ve arkadaşlarının teklifi, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yapısı ve işleyişinde bazı değişiklikler yapılmasını öneriyordu. Nitekim, meclis görüşmeleri sırasında, Trabzon milletvekili Ahmet Şener, bu üçüncü teklifin ötekilerle ilgili olmadığına dikkat çekerek, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun üç teklifi birleştirerek meclise getirmesini uygun bulmadığını dile getirmiştir.[68] Görüşmelerde söz alan MSP üyelerinin söyledikleri de, kendi düşünceleriyle, tartışılan ve yasalaşan teklif arasındaki ayrımı ortaya koyacak nitelikte.[69]

Tartışılan ve yasalaşan teklif temel olarak Süleyman Demirel ve arkadaşlarının teklifiydi. Geleneksel yaklaşımları yansıtan ve tek parti döneminde de geçerli olan, kamu kaynaklarıyla bağışları birleştirip "fakir fukarayı sahipsiz bırakmamak" anlayışından özünde farklı, modern bir sosyal yardım uygulaması öngörmekteydi. Gerekçesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir sosyal hukuk devleti olarak tanımlanmasından kaynaklanan hak ve sorumluluklara değiniliyor, "dinî vecibeler", "merhamet", "Türk milletinin dayanışma-

---

68 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 104, Oturum 1, 25.5.1976, s. 664.

69 *A.g.e.*, s. 675-676.

yı seven vicdanlı bir toplum oluşu" gibi, öteki tekliflerin gerekçelerinde yer alan konulara girilmiyordu. Mecliste tasarıyı savunan Sosyal Güvenlik Bakanı Ahmet Mahir Ablum,

> Sosyal devlet, ülke üzerinde yaşayan vatandaşlarına insanca yaşam şartları sağlayan, vatandaşlarının bugününden ve yarınından endişeleri olmamasını sağlayacak tedbirler zümresini getiren devlettir. Tasarı işte bu amaçla, bu ilke esasına göre hazırlanarak huzurlarınıza getirilmiş bir tasarıdır.

diyordu.[70]

Bakan konuşmasında, sosyal sigorta kapsamındaki nüfusun, tarım sektöründe çalışanları ve ev hizmetlerinde çalışan kadınları da içerecek şekilde genişletilmesi konusunun da hükümet programlarında yer aldığını ve bu yönde çalışmaların sürdüğünü belirtiyordu. Ama aynı zamanda, sosyal güvenlik alanında yer alan bu tür uygulamalarla sosyal yardım alanında yer alan kanun teklifi arasında bir ayrım yapıyordu. Devletin vatandaşlara karşı sorumluluklarının ikinci alanda da yer aldığına, ama bu alandaki prim ödemelerine dayanmayan sosyal hakların devletin imkânları dâhilinde karşılanabileceğine değiniyordu.[71]

Modern sosyal yardım anlayışının tipik bir örneği olan bu yaklaşımın hiçbir radikal yanı yoktu. Ama modern anlamda sosyal yardım fikri Türkiye'ye o kadar yabancıydı ki, TBMM üyeleri arasında, Cumhuriyetçi Güven Partisi adına konuşan Hasan Dosyalı gibi, "İnşallah yüce meclisimiz bu kanunu, Hükümetin sevk ettiği gibi kabul ederse, dünya üzerinde en mutlu, en ileri sosyal güvenlik kanununu milletimizin faydasına arz etmiş olacağız" diyenler bile vardı.[72]

---

70 *A.g.e.*, s. 673.

71 *A.g.e.*, s. 673-674.

72 *A.g.e.*, s. 666.

Milletvekilleri genellikle tasarıdan etkilenmiş görünüyordu. Cumhuriyet tarihi boyunca, sosyal yardım konusuyla ilgilenmemiş olan CHP milletvekilleri dâhil, kimse gerekçesi tartışılamayacak kadar sağlam olan bu yasaya karşı çıkmaya cesaret edemiyordu. Eleştiriler, "önerilen miktarın geçinmeye yetmeyeceği" noktasında ve yasadan "hak etmeyenlerin yararlanabileceği" endişesinde odaklanmıştı. Bunların, bugün de bütün düzenli sosyal yardım önerilerine karşı getirilen tipik eleştiriler olduğunu biliyoruz. Miktarın geçinmeye yetmeyeceği eleştirisi, Sosyal Güvenlik Bakanı'nın "sosyal yardım, devletin imkân dâhilinde vatandaşa vermekle yükümlü olduğu yardımdır" tanımıyla karşılanıyordu. "Hak etmeyen alır" endişesine karşı ise, Bingöl milletvekili Hasan Celaleddin Ezman, tam da söylenmesi gerekeni söylüyordu:

> Bizler yaşlılarımıza karşı hasis değil, hassas olmaya mecburuz. Üç beş tane 65 yaşını bitirmiş vatandaşımız fazladan para alsın; fakat herhalde her muhtaç insanımızın alması önemlidir. Belki az derecede muhtaç olanın alması o kadar önemli değildir, önemli olan her muhtaç insanın bu kanun kapsamına girmiş olmasıdır. Devletimizin imkânlarını, vatandaşlığımızın icaplarını esirgemememiz lazımdır.[73]

Yasanın vatandaşlık temelli bir sosyal yardım anlayışıyla çelişkili görünen yanı, hak etme koşulları arasında yer alan kimsesizlik koşuluydu. Bu koşul, aileye, güçsüz fertlerine karşı devlet sorumluluğundan önce gelen bir sorumluluk yükleyerek devlet-vatandaş ilişkisinin mantığının geri plana itildiği izlenimini uyandırabilecek nitelikteydi. Aynı zamanda koşulun, kimsesizliğin nasıl tespit edileceği, özellikle küçük bir nafaka gelirine sahip olanların durumunda na-

73 *A.g.e.*, s. 671-2.

sıl bir uygulamaya gidileceği konusunda bazı kuşkuların ortaya çıkmasına zemin hazırladığını, yasayla ilgili meclis tartışmalarında görebiliyoruz. Bununla ilgili olarak dikkat çekmeye değer bir nokta, bu tür kuşkuları ortadan kaldırmak için yaptığı açıklamada, Sosyal Güvenlik Bakanı'nın, ailenin ve aile bağlarının sosyokültürel önemine değil, sosyal sigorta ve diğer sosyal güvenlik yasalarındaki formel tanımlara atıf yapıyor olması. Aile merkezli yaklaşımların sosyal politika alanında son derece önemli bir yer tuttuğu günümüz ortamıyla karşılaştırıldığında, Bakanın yasalarla çizilen formel bir çerçeve içinde yer alan üslup ve yaklaşımının farkı kolayca görülebilir.[74]

MSP kanadı, meclis tartışmalarında tasarıya açıkça karşı çıkmaya cesaret edememiş ama onu eleştirmekten de geri durmamıştır. 2022 sayılı yasanın gündeme getirdiği sosyal yardım uygulamasını, MSP kanadının görüşleri ile karşılaştırdığımızda, uygulamanın yalnız bu görüşlerden değil 1980 sonrasında güçlenen muhafazakâr yaklaşımlardan da farklı olduğunu görürüz. Bu bağlamda, MSP Tokat milletvekili Hüseyin Abbas'ın şu sözleri, bu zatın ibretlik Türkçesine rağmen, gayet açıklayıcı:

> İnsanların inançları ile dünyevi görüşlerini birbirinden ayırmak mümkün değildir. Bugüne kadar aslında bu sosyal kanunun yükleneceği finansman kaynağını yalnız devlet bütçesinden ayırmakla gerçekleştirmeyi düşünüyoruz. Bu kâfi gelmeyeceğine göre, bunu mecburi vergi haline getirmek mümkün değildir. Bunun en güzel yolu, en kolay yolu, en iyi tahsil yolu, toplumumuzun Müslüman olması dolayısıyla, İslâm'ın inanç duygularının bir emri olan zekâtın ve zirai mahsullerdeki öşürün –ki bunu yıllarca köylümüzün sırtından kaldırdık diye övünüyoruz– 1/10'unu her

---

74 *A.g.e.*, s. 674.

> vatandaş daha harmanından ambarına koymadan muhtacına vermek suretiyle köylü sosyal adaleti gerçekleştiriyordu. Zekât müessesesini; fitresi, kurbanı ve sairesi ile bu dinî müesseseleri hiç kimseyi zorlamadan, muhtaçların bu ihtiyaçlarını karşılamak için işler hale getirmek ve o biçimde anlamak lazımdır.[75]

Yukarıdaki alıntının, AP'nin yürürlüğe girmesini sağladığı 2022 sayılı yasanın Cumhuriyet dönemi sosyal yardım tarihi içindeki istisnai niteliğini göstermek açısından çok yararlı olduğunu düşünüyorum. Alıntı, bir yanıyla, tek parti döneminin, CHP içinde hâlâ yaygın kabul gören "devlet kaynakları ihtiyaç sahiplerine vatandaşlık hakları temelinde sosyal yardım sağlamaya yetmez" inancını yansıtıyor. Aynı zamanda da, tek parti döneminin yoksul yardımını bu alanda devlete destek olmaları beklenen gönüllü kuruluşlara havale etme eğiliminin, 1980 sonrasının muhafazakâr liberal ortamında nasıl dinî nitelikli geleneksel kurumlara yapılan vurgularla biçimleneceğinin işaretlerini veriyor.

Bu doğrultuda ANAP döneminde atılan adımlar, dönemin her şeyden önce piyasaya duyulan mutlak güvenle tanımlanan ideolojik atmosferi içinde yeterince belirginleşmiyor. Muhafazakâr liberalizmin net bir biçimde İslâmi renklere bürünmüş olarak ortaya çıkışı ve kurumları ve ideolojisi ile sonuna kadar kapitalist bir düzenin işlerliğine ciddi bir katkı yapmaya başlaması ise, Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde gerçekleşiyor. Bu gelişmeler, bundan sonraki iki bölümün konusunu oluşturuyor.

---

75 *A.g.e.*, s. 676.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye'nin geleneksel refah rejimi değişirken

1970'lerin sonunda Türkiye hem ekonomik hem de siyasi süreçleri neredeyse paralize eden bir kriz ortamına girmişti. Bütün dünyayı etkileyen petrol krizi ithal ikamesine dayanan sanayileşme politikasının kendi iç sorunlarıyla birleşmiş ve koalisyon hükümetleri bu duruma karşı alınabilecek önlemleri almaktan aciz kalmışlardı. Cari işlemler dengesinin açığı bütçe açıklarıyla birleşmiş, bir yandan dış borçlar artarken bir yandan da enflasyon yükselmeye başlamıştı. 24 Ocak 1980 kararlarıyla kabul edilen tipik bir IMF uyum programının uygulanması ise, mevcut siyasi ortam içinde pek mümkün görünmüyordu. Nitekim, 12 Eylül 1980'de yapılan askerî darbenin en önemli taahhütlerinden biri, bu programın uygulanması ve Türkiye'de dışa açık bir sanayileşme modelinin yürürlüğe girmesiydi. Bu hususlar, cunta liderinin halka yaptığı ilk açıklamada belirtilmişti.

Türkiye, 1988'de yapılan ve kapatılan siyasi partilerin yöneticilerinin siyasete dönmelerine imkân veren referanduma kadar süren bir askerî darbe rejimi içinde ithal ikamesine dayanan sanayileşme modelini terk etti ve dış ticaret hız-

la arttı. 1979-80'de Gayri Safi Milli Hasılanın (GSMH) yüzde 6,5'unu oluşturan ithalat 1989-90'da yüzde 14,7'ye çıkmıştı. Aynı tarihler arasında, ihracatın payı yüzde 2,9'dan yüzde 9,7'ye çıktı.[1] Dolayısıyla dış ticaret açığının kontrol altına alınması söz konusu değildi ama Türkiye hızla neo-liberal küresel ekonomiye entegre oluyordu. 1989'da sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasıyla bu yönde son derece önemli bir adım daha atıldı.

Turgut Özal liderliğindeki Anavatan Partisi'nin (ANAP) iktidarda olduğu bu dönem, devletin küçüldüğü bir dönem değildi. Aksine, büyük bir hız kazanan altyapı yatırımları devlet harcamalarında ciddi bir artışa yol açmış ve bütçe açığının GSMH'ya oranı 1981'de yüzde 1,8'e eşitken 1989'da bu oran yüzde 5'e çıkmıştı. 1980'lerin sonunda İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'ndaki işlem hacminin yüzde 90'u devlet kâğıtlarından oluşuyordu. Toplam mevduat içinde kamu bankalarının payı da artmıştı.[2]

Buna rağmen, hâkim ideoloji, kendi kurallarına göre işleyen piyasanın her derde deva olacağı yönündeydi. Bu kitabın birinci bölümün sonunda tartıştığım, 1980 sonrası dönemin başında neo-liberal küreselleşme ortamına hâkim olan piyasa köktendinciliği Türkiye'de de geçerliydi. Dönem, özellikle sosyal devlet anlayışının şiddetle eleştirildiği ve "her şeyi devletten beklemeye alışmış" bir milletin piyasayla terbiye edilmesi görüşünün benimsendiği bir dönemdi. Buna rağmen, 1980 sonrasının gelişmeleri bölüşüm dinamiklerini çalışan kesim aleyhine etkilemeye ve Türkiye'nin ahlâki ekonomisi içinde yer alan enformel sosyal koruma mekanizmalarını zorlamaya başlarken ortaya çıkan sosyal

---

1 Owen ve Pamuk (1998), s. 251.

2 TÜSİAD (1989) *1989 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: TÜSİAD, s. 34 ve TÜSİAD (1991) *1991 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: TÜSİAD, s. 41.

sorunlar, piyasaya duyulan güvene inançla sahip çıkılmasını giderek güçleştirdi. Bunun iyice anlaşılması ve yeni bir sosyal politika anlayışının ciddiyetle gündeme gelmesi, 2001'de patlayan büyük ekonomik kriz sonrasında ve 1990'larda ortaya çıkan Washington konsensüsü sonrasının neo-liberal refah yönetişimiyle uyum içinde gerçekleşti. Ama 1980'ler ve 1990'larda da, bu yöndeki gelişmelerin haberciliğini yapan bazı önlemler alındığını görüyoruz.

Bu önlemler, 2002'den itibaren meclis çoğunluğunu elde ederek iktidar olan AKP hükümetleri dönemine özgü sosyal politika anlayışını tanımlayan iki farklı eğilimle örtüşüyor. Bunlardan biri, sosyal sorunların hallini hayırseverliğe havale etme eğilimi. Ama bu eğilim, devletin sosyal yardım konusunda ciddi bir rol oynaması gerektiğinin farkına varılmasından kaynaklanan farklı bir tür yaklaşımla birlikte yer alıyor. Dolayısıyla Türkiye'nin eşitsiz korporatist nitelikli formel sosyal güvenlik sisteminin bütün vatandaşları kapsayacak biçimde dönüştürülmesi gereğini gündeme getiren yeni bir sosyal politika anlayışı da ortaya çıkmış oluyor.

1980'ler boyunca iktidarda kalan ANAP'ın ideolojisi ikinci eğilimin güç kazanmasına izin verecek nitelikte değildi. ANAP hükümeti, daha sonra AKP'nin sosyal politika yaklaşımının sadece bir yanını içerecek olan hayırseverlik vurgusuna dayalı bir kurumsal düzenlemeyi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun kuruluşunu, uygulamaya geçirdi. AKP yaklaşımının vatandaşlık haklarına gönderme yapan veçhesi ise, 1990'larda, cunta döneminde eski siyasetçilere getirilen siyaset yasağının kalkmasından sonra iktidarı ANAP'tan devralan Doğru Yol Partisi (DYP) - Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) koalisyon hükümeti döneminde çıkarılan önemli bir yasaya yansıdı. Bu yasayla, formel sağlık güvencesi olmayan yoksul kesimin sağlık hizmetlerine ulaşmasını sağlayan Yeşil Kart uygulaması yürürlüğe girdi. Bu

bölümde, Türkiye'deki sosyal politika ortamının AKP döneminde geçirdiği dönüşümün arka planını oluşturan gelişmelere ışık tutmak amacıyla, söz konusu iki yasa etrafında yer alan tartışmaları ele alacağım.

Özal döneminde fakir fukara

12 Eylül darbesini izleyen, Turgut Özal'ın damgasını vurduğu dönem, hiç kuşkusuz, ciddi siyasi ve ideolojik baskılar yoluyla solun sesinin kesildiği, işçi örgütlenmesinin engellendiği ve bölüşüm dinamiklerinin tamamen çalışan kesim aleyhine döndüğü bir dönemdi.[3] Sanayide reel ücretler, 1978-79'la 1988 arasında tüketici fiyatlarına göre yüzde 32 oranında gerilemişti.[4] 1988 sonrasında, yasaklı siyasetçilerin siyasete dönmeleriyle birlikte ortamın daha demokratik bir nitelik kazanması, büyük bir grev dalgasına ve ücret artışlarına yol açtı. Ama 1993 sonrasında yaygınlaşan yeni istihdam kalıpları ve giderek önem kazanan taşeronlaşma, bu gelişmelerin önünü kesmekte epeyce etkili oldu. Kayıtdışı istihdam sadece artmıyor, formel sektörle taşeronlaşma kanalıyla yeni tür bir ilişki içine girerek hem işçi örgütlenmesini hem ücret artışlarını sınırlayacak bir işlev görüyordu. Ar-

3 Bu bağlamda, darbe sonrasında yapılan ve sendikal hareketi günümüze kadar neredeyse nefes alamaz hale getiren üç yasal düzenleme özellikle önemli. Birincisi, dayanışma grevleri ve ücretlerle ilgili olmayan konularda yapılan grevler yasaklanıyor ve hükümete "ulusal çıkarlar" saikiyle grev erteleme yetkisi getiriliyordu. Buradaki ulusal çıkar kavramı, mesela ülkenin ihracatıyla ilgili ekonomik çıkarları da kapsayabilecek şekilde gayet muğlak ve geniş bir biçimde tanımlanmıştı. İkincisi, bir sendikanın toplu sözleşmeye katılma yetkisi elde etmesi için işkolundaki işçilerin yüzde 50'sinden fazlasını, işyerindeki işçilerin de en az yüzde 10'unu örgütlemiş olması gerekiyordu. Bu barajlarla sınırlanan sendikal hareket, üçüncü olarak, yeni üye kaydetme sürecine getirilen ağır bürokratik engellerle sınırlanmıştı. Bkz. 05.05.1983 tarihli ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 05.05.1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu.

4 Boratav (2003), s. 164.

tık "çalışan yoksul" olgusu sadece hizmet sektörünün belirli kesimlerine ve mikro işletmelere özgü bir olgu olmaktan çıkmış, göz ardı edilemeyecek boyutlara ulaşarak çalışanların çoğunluğu için tipik durum haline gelmişti.[5]

Bu ortamda Türkiye'de yoksulluğu kontrol altında tutmaya hizmet eden mekanizmalar bir bir ortadan kalkmaya başladı. Bu mekanizmaların en önemlileri, küçük köylülüğün önemiyle ilgili olanlardı. Tarım sübvansiyonlarının kalkmaya başlaması ve tarım ürünlerinde ticari liberalizasyon uygulamalarının yanı sıra, Özal döneminin yıldız sektörleri turizm ve inşaata verilen teşvikler kanalıyla en verimli tarım arazilerinin betonlaşmaya teslimi de, sürecin ne yönde işleyeceğinin kesin işaretlerini veriyordu. Daha sonra Güneydoğu'yu tamamen etkisi altına alacak olan şiddet olayları da, bu sürece önemli katkıda bulundu.

1963'le 1979 arasında tarım sektöründe yıllık ortalama büyüme oranı yüzde 3,4 kadardı. 1980'le 1990 arasında bu oran yüzde 1,4'e düştü.[6] Aynı zamanda ticaret hadleri de değişmiş, tarım ürünlerinin fiyatları sanayi ürünlerinin fiyatlarının gerisinde kalmıştı. 1980'le 2000 arasında, Türkiye dünyanın tarım sektöründe verimlilik artışı kaydedilmeyen birkaç ülkesinden biriydi.[7] Bunun fazla dert edildiği de yoktu. Ama 1980'lerin ortasında tam anlamıyla bir dönüm noktasına ulaşıldı ve şehir nüfusuyla köy nüfusu eşitlendi. Bunu izleyen şehir nüfusu artışıyla birlikte, aile yapısı da değişmeye ve geniş aile yerini çekirdek aileye bırakmaya başladı. Bu, yoksulluğu kontrol altında tutmaya yardım eden ki-

5 Türkiye'de çalışma hayatının yasal ve ekonomik çerçevesine bu özlem doğrultusunda yaklaşan bir çalışma için, bkz. Adaman, F., A. Buğra ve A. İnsel (yayınlanacak) "Societal Context of Labor Union Strategy: The Case of Turkey", *Labor Studies Journal*.

6 Owen ve Pamuk (1998), s. 250.

7 World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001*, New York: Oxford University Press, s. 288-9.

şisel ilişkilerin niteliğinde önemli bir değişimin başladığına işaret ediyordu. Bu değişim, tarım çözülürken şehirlere göç edenlerin topluma entegre olmasına yardım eden mekanizmaların zayıflamaya başlayışının tezahürlerinden sadece bir tanesiydi.

Türkiye'nin ahlâki ekonomisinin önemli dayanaklarından biri olan gecekondu da, piyasa ekonomisine geçişin getirdiği değişimlerden etkilenmeye başladı. Gecekonduların epey önceden başlayan ticarileşmesi, şehir yoksullarının konut edinme imkânlarını giderek zorlaştırırken, bir yandan da şehrin gelişmesi ve yeni çevre yollarının ulaşımı kolaylaştırmasıyla, orta sınıf konutları, tüketim kalıpları farklı yeni para sahiplerinin tercihleri doğrultusunda, şehir merkezinden çevreye doğru yayılmaya başladı. Bu yeni yerleşim biçimleri, orta sınıfın konut ihtiyacına cevap veren büyük inşaat şirketlerinin çevre arazisine el koyma gayreti içinde potansiyel gecekonducularla rekabete girmelerine yol açmıştı. Bu rekabet sonucunda kimin kazanacağı da oldukça netti. Hatta bazı siyasetçiler, söz konusu sınıflar arası çekişmenin bir gecekondu önleme yöntemi olarak benimsenebileceğini öne sürdüler. Mesela 1984-88 arasında İstanbul belediye başkanı olan Bedrettin Dalan, şehir çevresi ve sahil şeridini kent planlamacıları ve mimarlık derneklerini ayağa kaldıracak şekilde pazarlarken, gecekonducuların toprak işgallerini sadece orta ve üst orta sınıf ihtiyaçlarına cevap veren müteahhitlerin durdurabileceğini iddia ediyordu.[8]

1980'lerde hükümet, gecekondu yapımını engellemekte konut kooperatiflerinin önemli bir rol oynayacağı fikrini benimsedi. Bu doğrultuda, 1984'te Toplu Konut ve Yatırım İdaresi (TKYİ) kuruldu ve ülkenin en büyük konut finans kurumu haline geldi. Ama TKYİ'nin rolü, gerçekten yok-

---

8 Ekinci, O. (1994) *İstanbul'u Sarsan On Yıl: 1983-1993*, İstanbul: Anahtar Kitaplar, s. 64.

sul kesime konut sağlamaktan çok çevre arazisinde orta sınıf yerleşimleri inşa eden büyük müteahhitlerin bu alandaki faaliyetlerini desteklemek oldu.

Bu gelişmelerin, gecekondulara politik saiklerle imar affı sağlama eğilimini tamamen ortadan kaldırdıkları söylenemez. Ama son derece önemli bir etkileri olduğu, gecekondunun o zamana kadar konut ihtiyacının tartışılmaz gerçekliğine dayanılarak savunulan sosyal meşruiyet zeminini zayıflattıkları kuşkusuz. 1990'ların ortasına gelindiğinde artık gecekonduda yaşayanlara acınmıyor, onlara sadece haksız kazanç sahipleri olarak bakılıyordu. 1995 ve 1996 yıllarında gazetelerde bol miktarda "Gecekondu 50 Yaşında" başlıklı haber çıktığını ve bu haberlerin sadece suçlama içerdiğini görebiliyoruz: "Bir zamanlar sefalet edebiyatına konu ettiğimiz gecekondu şimdi rant ekonomisinin belkemiğini oluşturuyor. Hem de hiç risksiz. Devlet-belediye garantisiyle geliştikçe gelişiyor."[9]

Bu ortamda, gecekonduda yaşayanların yoksul olmadıkları fikri de, basının işlemekten hiç bıkmadığı bir fikir haline gelmişti. Bu bağlamda, "Beyaz Eşya Cenneti Gecekondu" gibi başlıklar taşıyan haber dosyaları,[10] gecekondu yerleşimlerindeki zengin tüketim kalıplarını ele alıyor ve iyice abartılı istatistikler vermekten çekinmiyorlardı. Mesela bunlardan birinde, Türkiye'de her 1000 kişiye 71 otomobil düştüğü bir dönemde, "her 1000 gecekondudan 75'inin önünde bir otomobil bulunduğu" yazılabiliyordu.[11] Dönem sefalet edebiyatı yapmanın şiddetle ayıplandığı bir dönem olduğu için, 1950'ler ve 1960'larda gördüğümüz türden gazete dizilerinin "sahici" yoksulların "sahici" konut sorunlarını göz-

---

9 "Gecekondu 50 Yaşında", *Milliyet*, 3 Ocak 1996. Ayrıca, bkz. "İstanbul'da Gecekondu Kuşatmasının 50. Yılı", *Forum*, 15 Aralık 1995 ve A. Güçlü, "Gecekondu Halkın Gündeminde", *Milliyet*, 21 Temmuz 1996.

10 *Hürriyet*, 13 Kasım 1995.

11 *Günaydın*, 17 Aralık 1995.

ler önüne sermesi de pek söz konusu olmuyordu. Yoksulluktan söz edilmesine karşı tavır epeyce saldırgan bir tavırdı. 1950'lerdeki yoğun baskı döneminde olduğu gibi bir komünizm suçlamasını ve onun yol açabileceği tehlikeleri içermese dahi, çağ dışı bir solculukla, modası geçmiş bir şekilde eşitsizlik ve sefalete kafayı takmışlıkla yaftalanmak ihtimali yeterince etkili olabiliyordu. Zaten 12 Eylül darbesi solun sesini kesmekte iyice etkili olmuştu ve sol eleştirinin yerini İslâmi bir söylem almaya başlamıştı.

Bölüşüm dinamiklerinin değişmesi ve yoksulluğu kontrol altında tutan mekanizmaların zayıflamasıyla ilgili olarak yukarıda söz ettiğim gelişmelerin etkileri, 1980'lerde tam olarak su yüzüne çıkmış değildi. Özelleştirme ve taşeronlaşmanın istihdam olanakları üzerindeki etkileri henüz çok net görülmüyordu. Güneydoğu'daki koşullardan kaynaklanan yeni tip bir göçün şehir yoksulluğu üzerindeki etkileri de tam anlaşılmış değildi. Şehir rantlarının yükselmesi ve orta sınıfın sitelere rağbetinin artmasıyla canlanan gayrimenkul piyasasının yeni tip müteahhitleriyle gecekondu sakinleri arasındaki çıkar savaşları ise, yeni yeni ortaya çıkıyordu.

Ama gidişatın ne yönde olduğunu görmek çok zor değildi. Ayrıca, 1980'lerin ortalarında gazetelerde, DPT'nin işgücüne katılma oranının sürekli düştüğü yönündeki raporlarına ve gençler arasında işsizliğin arttığına dair haberlere çok sık rastlanır olmuştu. Ekonomik nedenlere bağlı intihar ve cinayetlerdeki artışa ilişkin haberler de giderek çoğalıyordu.

Bu tür haberlere geniş yer veren *Güneş* gazetesinde, Çetin Altan'ın yeni oluşan ortama dair "neşeli" yorumlarına rastlamak mümkün. Çetin Altan "derin" kültürel analizler yaparak sistematik bir biçimde köylülerle uğraşıyor, "iki bin yıllık mezbelesinde tünemeyi sürdüren", "para kazanmasını

beceremeyen" Türk köylüsünün endüstri sonrası bir topluma geçme olanağını yakalamış olan Türkiye'deki akıbetinin ne olacağı üzerine fikir üretiyordu. Bu bağlamda, sosyal yardım alanındaki gelişmelere de değiniyordu:

> Şayet Türkiye endüstri sonrası düzeyine geçerse, köylülük alışkanlığından kurtulamamış milyonlar ne yapacaklar? Hiç kuşkusuz şaşkına döneceklerdir ve zaten dönmektedirler. Üretimle işsizliğin birlikte artması sonucudur bu... fakir fukara fonlarından söz edilmesi, bir anlamda işsizlik sigortasının gündeme gelmesidir. Ve başka da çıkar yolu yoktur.[12]

Gerçekten de "fakir fukara fonu" yasası, yani Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, Çetin Altan'ın bu yazısının kaleme alındığı ay, Haziran 1986'da yürürlüğe girmişti. Yasanın amacı şöyle formüle edilmişti:

> Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne surette olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.[13]

Yasanın, işsizlik sigortası gibi formel sektörde çalışmış olmaktan kaynaklanan haklarla bağlantılı bir uygulamayla hiçbir ilişkisi yoktu, ama muhtemelen Çetin Altan'ın gözlemlerine benzer gözlemler doğrultusunda gündeme gelmişti. 2022 sayılı yasa gibi sosyal yardım alanında yer alıyordu, ama ondan farklı olarak, sosyal adalet kavramına yaptığı göndermeler vatandaşlık kavramıyla bağlantılı değildi. Yasa-

12 *Güneş*, 27 Haziran 1986.

13 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, madde 1 (kanun no. 3294, kabul tarihi 29.5.1986, yayımlandığı *Resmî Gazete* 14.6.1986).

nın esprisi, on yıl önce Erbakan ve arkadaşlarının 2022 sayılı yasa teklifiyle eşzamanlı olarak meclise sundukları teklifinkiyle aynıydı. Onun gibi, tek parti döneminin sosyal yardımın sadece devlet işi olamayacağı fikrini benimsiyor ve bu fikri geleneksel dinî kurumların işleyişinden alınan ilhamla destekliyordu.

Yasanın, meclis denetiminin "bürokratik" maliyetinden hiç hoşlanmayan ANAP hükümetlerinin çok sevdiği bir kurumsal çözüm temelinde, bütçe dışı bir fon vasıtasıyla uygulanması öngörülüyordu. Bunun yanı sıra bir dizi yerel vakıf kurulacak ve gerekçede belirtildiği gibi, halkımız kendi köy, şehir ve kasabalarında yardımlarını kanalize edebileceği bir kuruluş olduğunu görerek bunları gönül rahatlığıyla suiistimal endişesi olmadan sunabilecekti.[14] Bu vakıfların faaliyetleri, yeni kurulacak olan fonun, gelir ve kurumlar vergisine eklenen yüzde 1'lik kısım ve mahalli idareler bütçesinden ayrılacak yüzde 2'lik miktarla çeşitli kaynaklardan yapılan kesintilerden oluşan gelirlerin yanı sıra, başka fonlardan yapılacak aktarımları da içeren kaynaklarıyla finanse edilecekti. Ama asıl finansman kaynağının teşvik edilen bağışlardan geleceği umuluyordu. Bu gerçekleşmeyen umudun, yasanın en önemli özelliklerden birini oluşturduğu söylenebilir.

Gerekçe kanunun geleneksel İslâmi kurumlarla ilişkisini şu şekilde ifade ediyordu:

> Bin yıldır Anadolu'da yaşayan İslam Türk medeniyetinin en köklü ve kalıcı kurumu yardımlaşma ve dayanışmanın en güzel örneği olan VAKIFLAR; sosyal, ekonomik, kültürel icapların yerine getirilmesinde çağın ileri müessesesini yaratmıştır.

---

14 *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*, TBMM, Dönem 17, Yasama Yılı 3, Sayısı 454, 16.5.1986, s. 3.

> Osmanlı tarihinde vakıflar, eğitimden, alt yapıya, alt yapıdan muhtaç kişilerin korunması ve barındırılmasına kadar ekonomik olduğu kadar sosyal muhtevası da olan hizmet vermişlerdir. Ne yazık ki, son yıllarda gittikçe zayıflamış ve gücünden çok şey kaybetmiştir.
>
> Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun yürürlüğe girmesiyle Türk vakıf hayatında da özlenen canlılık yeniden ortaya çıkacaktır.... Ortadireğin altında yer alan sosyal güvenlikten mahrum kesime, Devletimizin yanında hamiyetsever ve fedakâr vatandaşlarımızın da desteğiyle, hizmet etmek şerefi bir kere daha ortaya çıkacaktır.[15]

Bu gerekçeyle meclise sunulan kanun, o sırada mecliste CHP ile AP'nin devamı olarak temsil edilen SHP ile DYP milletvekilleri tarafından kıyasıya eleştirildi. Hür Demokrat Parti (HDP) mensupları da bu eleştirilere katıldılar. Tepkiler, on yıl önce Demirel ve arkadaşlarının meclise getirdikleri 2022 sayılı kanun teklifinin uyandırdığı tepkilerden çok daha şiddetliydi. 1976'da, farklı parti mensupları, eleştirilerini yardım miktarı ve uygulamada ortaya çıkabilecek sorunlara yöneltmişlerdi. 1986'da ise, muhalefetin tamamının SYDT kanunu teklifinin özüne aklının yatmadığı görülüyordu.

Bununla birlikte, farklı partilerin, özellikle SHP ve DYP kanadının, teklife karşı çıkış gerekçeleri arasında benzerlikler kadar ciddi farklar da göze çarpıyordu. Hemen hemen meclisteki muhalefet mensuplarının tamamı, kamu kaynaklarının keyfî kullanımına zemin hazırlayan fon uygulamasına karşıydı. Devletin vakıf kurması fikri de benimsenmiyordu. Aynı şekilde, yasanın amaçları arasında belirtilen "gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak" ibaresini herkes olmayacak bir iddia olarak görüyordu. HDP Bitlis milletvekili Faik Tarımcıoğlu'nun ifadesiyle "Bu ka-

---

15 *A.g.e.*, s. 3.

dar kötü yazılmış bir tasarı veya teklif gerekçesi(nin) şimdiye kadar görülmedi(ği)"[16] konusunda da pek bir fikir ayrılığı olduğunu sanmıyorum.

Ama bu ortak tepkinin ötesinde, SHP milletvekillerinin akıllarının başka bir şeye daha yatmadığı görülebiliyordu. SHP cenahı, sosyal yardım fikrine tamamen yabancıydı ve bunun temelinde geleneksel CHP çizgisinin yoksulluk olgusuna ve devletin sosyal sorumluluklarına yaklaşımı yatıyordu. Meclis tartışmaları, SHP'nin yaklaşımında, orta sınıfın yoksullaşması olgusu dışında tanımlanan bir sorun olarak yoksulluğun yer almadığını gösteriyor. Hızlı bir toplumsal dönüşüm içindeki modern Türkiye gibi bir toplumda yoksul bir kesimin varlığının kaçınılmazlığı ve bu kesime yönelik özel önlemler alma gerekliliği, bir süredir kendine sosyal demokratlığı yakıştıran bu partinin gündeminde yer almıyordu. ANAP milletvekilleri SHP çizgisine "sefalet edebiyatı yapma eğilimini" yakıştırıyordu.[17] Ama SHP'nin yaptığı sefalet edebiyatı, yoksullaşan orta sınıfın, özellikle de memur kesimin dertlerinin ötesine geçmiyordu. Bu bağlamda, Edirne milletvekili Türkan Turgut Arıkan, "Fakir fukaraya birtakım imkânlar sağlayacağınızı söylüyorsunuz. Peki 5,5 milyon memurunuza ne imkân sağlıyorsunuz; bunlar nasıl geçiniyorlar, acaba biliyor musunuz?" diye soruyordu.[18] İçel milletvekili Fikri Sağlar'ın tartışma sırasında Türkiye'deki yoksulların sayısının 47 milyon olduğunu söyleyerek, zengin ülkelerde de yoksullar olduğuna işaret eden ANAP'lı Devlet Bakanı Ahmet Karaevli'nin "lafını ağzına tıkaması" da,[19] aynı orta sınıf dertlerinin ötesine geçememe halini yansıtıyordu.

16 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 112, Oturum 1, 29.5.1986, s. 17.

17 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 111, Oturum 2, 28.5.1986, s. 516.

18 *A.g.e.*, s. 528.

19 *A.g.e.*, s. 518.

İkincisi, devletçi olduğu söylenen bir siyasi gelenekten gelen SHP, sosyal yardımın vatandaşlık hakları bağlamında ele alınabileceğine kesinlikle akıl erdiremiyordu. Sosyal yardım fikri, devlet sadakasıyla özdeşleştiriliyor ve SYDT kanunu teklifinin bozuk tarafları es geçilerek "milleti sadakaya muhtaç ettiniz", "sadaka vermek devlete yakışmaz" fikirleri ön plana çıkarılıyordu. Bu bağlamda, SHP adına konuşan Kahramanmaraş milletvekili Turan Bayazıt, bugün de sosyal politika üzerine düşünmeye üşenen sosyal demokratların çok kullandığı bir sloganı gündeme getiriyor ve "İktidar bu yaklaşımı ile fakir fukaraya balık tutmasını öğretmek ve tutulacak balığı üretmek yerine, balık çorbası pişirerek yedirmeyi yeğlemektedir" diyordu.[20]

SHP'nin "dar gelirlilik"le yoksulluk arasındaki farkı görmeyi reddeden, sosyal yardımı ianeyle özdeşleştiren yaklaşımının karşısında, SYDT kanununa karşı DYP'den gelen eleştiriler, vatandaşlık haklarına gönderme yapan modern bir sosyal yardım anlayışını yansıtıyordu. Bu eleştirileri DYP grubu adına dile getiren Memduh Yaşa, partisinin asgari gelir düzeyinin altındaki küçük bir kesime bütçeden yardım yapılmasına taraftar, ama bütçe denetimi dışındaki fonlara ve bağışlarla yürütülen bir sosyal yardım uygulamasına karşı olduğunu belirtiyordu. Bağışlar konusunu tartışırken, yasa tasarısıyla tek parti dönemi yaklaşımları arasındaki bazı benzerliklere de dikkat çekiyor ve o zamanlarda görüldüğü gibi, hamiyetperver vatandaşlardan hamiyetperverliklerinin ispatı olarak zorla bağış toplanması durumlarıyla yeniden karşılaşılabileceğine işaret ediyordu. Ayrıca, tasarının vakıflara verdiği rolün laiklik açısından yarattığı endişeleri gündeme getiriyordu.

Yaşa, halen Türkiye'de sosyal yardım alanında kullanılabilecek yasalar ve kurumlar olduğuna ve yepyeni yaklaşım-

20 *A.g.e.*, s. 513.

larla ortaya çıkmadan önce bunları daha etkin kılmaya çalışmanın yararlı olacağına değiniyordu. 2022 sayılı yasayla getirilen düzenlemeleri de bu bağlamda hatırlatıyor ve şöyle diyordu:

> Bu kanunla öngörülen maaş artırılabilir, kanunun kapsamı genişletilebilir. Mesela yaş haddi azaltılabilir, şartlar hafifletilebilir, yeni müessese olarak bir işsizlik sigortası ihdas edilebilir. Fukaralıkla çok ilişkili olan, daha doğrusu fakir halkın en az istifade edebildiği sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri gibi hizmet nevilerinde sübvansiyon; yani mali yardım artırılabilir ve bunların sunuluşu bedava olabilir.[21]

Bütün bu imkânları hatırlatanın bir sosyal demokrat parti milletvekili değil, sağ parti milletvekili olması, Türkiye'deki sağ-sol ayrımının ilginç bir yanına işaret ediyor. Ama tartışmanın asıl ilginç yanı, iki sağ parti arasındaki farkları net bir biçimde ortaya koymasında. Bu farkları yalnız DYP kanadının SYDT kanunu tasarısına yönelttikleri eleştirilerde değil, ANAP milletvekillerinin 2022 sayılı yasa hakkındaki görüşlerinde de bulabiliyoruz. ANAP grubu adına konuşan Lütfullah Kayalar'ın belirttiği gibi, hükümet, 2022 sayılı yasayla getirilen uygulamaya, sadece bütçe kaynaklarından karşılanan yardımları içermesi, merkeziyetçi ve bürokratik olması bakımından karşı çıkmaktaydı. Fon gibi esnek ve bürokratik olmayan bir mekanizmayla ve vatandaşların hem bağışlarıyla hem de ihtiyaç sahiplerini tespit çalışmalarına katkıda bulunarak destekledikleri yerel vakıflar aracılığıyla işleyen bir sistemin yürürlüğe girmesiyle 2022 sayılı yasanın yürürlükten kaldırılması öngörülmekteydi.[22]

---

21 *A.g.e.*, s. 506.

22 *A.g.e.*, s. 511-2.

Burada öngörülen, temelde, devlet-vatandaş ilişkisinin mantığının yerine geleneksel hayır-hasenat anlayışının konulmasıydı. Bu ikinci anlayışın, aynı tek parti döneminin CHP hükümetleri zamanında olduğu gibi, Türkiye'ye özgü, devlet fonlarıyla özel fonların birbirine karıştığı bir finansman modeli çerçevesinde hayata geçmesi düşünülüyordu. Yaşa, SYDT kanunu tasarısını kapsamlı bir biçimde eleştirdiği konuşmasını bitirirken şöyle diyor:

> Sayın milletvekilleri, getirilen sistem arkaik bir sistemdir, geri bir sistemdir, çağdışıdır ve özellikle demin belirttiğim sebeplerle tehlikelidir. Büyük fakir kitlesinin –böyle bir fakir kitlesinin varlık sebebi ne olursa olsun– devletten yardım alması bizim de arzu ettiğimiz bir husustur; demin bahsettiğim gibi bunu arzu ediyoruz ve istiyoruz. Ama bunun çağdaş yolları vardır; bu yollara girdiğiniz takdirde parti olarak sizi desteklemeye hazırız.[23]

Yaşa'nın eleştirileri ve meclis tartışmasının tamamı, DYP'nin modern yaklaşımıyla ANAP'ın din temelli muhafazakârlığı arasındaki farkı son derece net bir biçimde ortaya koyuyor. ANAP'ınki, modern bir duyarlıkla ve sosyal vatandaşlık hakkı kavramıyla bağdaşması imkânsız bir yaklaşımdı. Ama "arkaik" olup olmadığı konusu çok da net değil. Gelişmiş Batı ülkelerinde refah devleti kurumlarının güçlü bir saldırıyla karşı karşıya olduğu, Türkiye'de devletin yaptığı her şeyin mutlaka kötü olduğu inancının yaygınlaştığı, bürokrasinin müstehcen bir söz muamelesi gördüğü bir ortamda, hangi yaklaşımın daha arkaik göründüğü konusunda kuşkular hâsıl olabilir. Ama SYDT kanunu, hiç kuşkusuz, postmodern neo-liberal ortama yakışır bir kanundu.

Haziran ortasında SYDT kanunu meclisten geçip uygu-

23 *A.g.e.*, s. 509.

lamaya girdiğinde, bazı gazeteler haberi "Laik Zekât: Fakir Fukara Fonu Yasası Yürürlüğe Girdi" şeklinde verdiler.[24] 1990'ların sonuna kadar SYDT Fonu "fak-fuk fon" olarak bilindi, çok da ciddiye alınmadı. Fona aktarılan kamu kaynaklarının, diğer fonların durumundaki gibi, başka amaçlarla kullanılmış olduğu da görülüyordu. Nitekim, 18 Mayıs 1996 tarihli bir gazete haberinde, 1995'te SYDT fonunda toplanan 32,5 trilyon TL'nin sadece 3,4 trilyonunun yoksullara gittiği belirtiliyordu. Haberde, sorumlu devlet bakanı Cemil Çiçek'in fondan bütçeye kaynak aktarıldığını kabul ettiği ve eğer bu yapılmazsa 860 trilyon olarak görünen açığın daha da artacağını söylediği yer alıyordu.[25]

1999 depremi ve onun hemen ardından gelen ekonomik krizlerle birlikte, SYDT Fonu ciddi işlev sahibi bir kurum olarak göze çarpmaya başladı. Bu dönemde, Demokratik Sol Parti (DSP) başkanı Bülent Ecevit'in kurduğu koalisyon hükümeti iktidardaydı ve SYDT Fonu DSP'li devlet bakanı Hasan Gemici'ye bağlıydı. Büyük ölçüde Hasan Gemici'nin kişiliğinden kaynaklanan nedenlerle, Fon saydam ve etkin bir biçimde işliyordu. Marmara depreminden sonra, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye kanalize ettiği bir yardım da Fon aracılığıyla dağıtılmış ve Dünya Bankası yetkilileri bu sürecin işleyişinden çok memnun kalmışlardı. Buna dayanarak, 2001 krizinden sonra Banka'nın Türkiye'ye Şartlı Nakit Transferi projesi bağlamında sağladığı kredinin kullanımı da Fona verildi.[26]

---

24 *Güneş*, 15 Haziran 1986.

25 *Milliyet*, 18 Mayıs 1996.

26 Şartlı Nakit Transferi, çocuklu yoksul ailelere, okul öncesi yaştaki çocuklarını aşılatmaları, okul yaşındakileri de düzenli okula göndermeleri koşuluyla, her ay düzenli olarak yapılan yardımları içeren bir uygulama. Başlangıçtan itibaren, halen sürmekte olan bu uygulamanın en yoksul yüzde 6'lık bir kesime ulaşması hedefleniyor. Yani çok dar kapsamlı bir uygulama. Ayrıca yardım miktarı da çok düşük. Yine de, özellikle kız çocukların okula gönderilmesinde etkili olduğu ve ailelere bir miktar nefes alma imkânı sağladığı görülmüş durumda.

Bu sırada Fon kendi kaynaklarıyla oldukça önemli miktarda ayni ve nakdi yardım dağıtıyordu. Sistem, doğal olarak, vatandaşlık hakları temelinde çalışan bir sistem değildi. Yine de o günlerde, Fonun modern bir sosyal yardım müessesesine dönüşebileceği umudu çok da temelsiz bir umut gibi görünmüyordu.[27] Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarı döneminde de, 2004 yılında bir genel müdürlüğe dönüşen Fon, sosyal yardım alanında önemli bir rol oynamaya devam etti. Ama dönemin muhafazakâr liberal atmosferi içinde beklenen dönüşümün gerçekleştiği söylenemez. Bu dönemdeki gelişmeler kitabın beşinci ve son bölümünde tartışılacak.

Doğru Yol Partisi ve Yeşil Kart Kanunu

ANAP hükümetinin büyük bir inançla benimsediği piyasa mantığı doğrultusunda sosyal hizmetlerle ilgili bazı düzenlemelere de gidildi. 1987 yılında sağlık alanında yer alan düzenlemelerle, hastanelerin ticari işletmeler gibi yönetilmesi esası ve doktorlara hastane kârlarından pay verilmesini sağlayan döner sermaye uygulaması benimsendi. Bunun sonuçlarından biri, eskiden, gerekli yoksulluk belgesini gösteremeseler dahi, başhekimler ve diğer hastane personeli tarafından rahatça "idare edilen" yoksul hastaların, yoksulluklarını kanıtlayacak belgelerinin olmaması durumunda aldıkları sağlık hizmetinin karşılığını ödemek zorunda kalmalarıydı. Bu yeni düzenlemeleri izleyen dönemde, gazetelerde sık sık hastane borcu yüzünden hastanelerde rehin kalan hastalarla veya ailelere verilmeyen cenazelerle ilgili haberlere rastlanmaya başlanmıştı.

---

27 Hasan Gemici döneminde Fonun işleyişiyle ilgili olarak bkz. Buğra, A. ve Ç. Keyder (2003) *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*, Ankara: UNDP.

ANAP'ın seçimleri kaybetmesi ve DYP-SHP koalisyon hükümetinin başa geçmesinden hemen sonra, bu sorunların çözümüne yönelik çalışmaların başladığı ve bu çalışmaların 18 Haziran 1992'de kabul edilerek 3 Temmuz 1992 tarih ve 21273 sayılı *Resmî Gazete*'de yayınlanan "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesine yol açtığını görüyoruz. Kanun, "ödeme gücü olmayan vatandaş" kavramını, "hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin vergi ve sosyal primi dışındaki miktarının 1/3'ünden az olan"lar şeklinde tanımlıyordu. Yeşil Kart yatarak tedavi masraflarını karşılıyor, ilaç dâhil ayakta tedavi masraflarının SYDT Fonu tarafından karşılanması öngörülüyordu.

Yasayla ilgili meclis tartışmaları sırasında, muhalefetin hükümete yönelttiği eleştirilerden biri, daha önce vaat edilen şekliyle herkesin sağlık hizmetlerinden parasız yararlanmasını sağlayacak bir genel sağlık sigortası kanunu yerine, sadece en yoksul kesime yönelik bu kanunun meclise getirilmesiydi. Mecliste hükümet adına konuşan Sağlık Bakanı Yıldırım Aktuna, buna cevaben, genel sağlık sigortası uygulamasının, 17 Mayıs 1993'te tedrici olarak yürürlüğe gireceğini ve zaman içinde tamamlanacağını, dolayısıyla sadece yoksul kesime yönelik Yeşil Kart kanununun geçici olacağını söylüyordu.[28] Bu ifadeden anlaşıldığı gibi, DYP'nin amaçladığı, her vatandaşın, ihtiyaç tespiti süreçlerinden geçmeksizin sağlık hizmetlerine ulaşabileceği, gerçek anlamda "genel" bir sağlık sistemiydi. İhtiyaç tespitine dayanan Yeşil

---

28 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 84, Oturum 2, 17.6.1992, s. 364.

Kart uygulamasını ise, o güne kadar sürmekte olan onur kırıcı yoksulluk belgesi edinme süreçlerinin veya hastanede boyun büküp yoksulluk kanıtlama çabalarının yerini alacak, onlardan daha formel nitelikli ve sosyal hak kavramıyla bağdaşması daha kolay bir uygulama olarak görüyorlardı. Başka bir deyişle, DYP için Yeşil Kart uygulamasının "muhtaçlara şefkat" kavramından vatandaşlık hakları kavramına geçişin bir aşaması olduğu, ANAP'ın ise bu ayrıma yabancı olduğu söylenebilir.

Meclis tartışmalarında, ANAP muhalefetinin yasayla ilgili tavrının iki ayrı, birbiriyle çelişen görüş içerdiğini söylemek mümkün. Bu görüşlerden biri, piyasaya duyulan mutlak inanç ve güveni yansıtıyordu. Bu bağlamda, "komünist Rusya bile pazar ekonomisini kabul etmeye çalışmaktadır ve dünyada demokratik sistemle idare edilen ülkeler içinde bir tek İngiltere, sağlık hizmetlerini devlet tarafından vermektedir", her yerde "halka sunulan sağlık hizmetlerinin karşılığı şu veya bu şekilde halktan alınmaktadır ve parası olanın ücret ödemesi doğaldır" gibi görüşler öne sürülüyor, sigorta primleri ve cepten ödemelerin yanı sıra fakir fukaranın SY-DT gibi mekanizmalar yoluyla destekleneceği bir sistem düşünülüyordu.[29]

Ama bu eleştirileri dile getirenler, aynı anda, ters yönde görüşler de öne sürüyor ve yasanın öngördüğü yoksulluk sınırının anlamsız derecede düşük olmasını ve yasa kapsamında ayakta tedavi masraflarının karşılanmamasını hedef alıyorlardı. Yani tasarıyı hazırlayanlar, hem piyasa karşıtı ve gerçekçi olmayan bir yaklaşıma sahip olmakla, hem de yeteri kadar cömert olmamakla suçlanıyorlardı. Öngörülen yoksulluk sınırının düşüklüğü konusunda söylenenler, yoksulluğun anlamı ve boyutları hakkında hiçbir fik-

29 *A.g.e.*, s. 369 ve 355.

ri olmayanların bugün hâlâ sosyal yardım önerilerine karşı yönelttikleri eleştirilerin aynısıydı. "Türkiye'de geliri asgari ücretin üçte birinden düşük kaç kişi vardır?", "Eğer böyle insanlar varsa zaten memleket batmış demektir"[30] türü ifadelere karşı, Sağlık Bakanı ortaya gayet net bir tablo koyuyordu. Bakan önce, öngörülen yoksulluk sınırının hanenin toplam gelirinin hanehalkı sayısına bölünerek hesaplandığını hatırlatıyor ve Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre şehirde yaşayanların yüzde 10'unun, kırsal kesimde yaşayanların ise yüzde 26'sının bu sınırın altında gelire sahip olduğunu belirtiyordu. Bu durumda, bütün Türkiye'de toplam 10.168.800 kişinin Yeşil Kart almaya hak kazanacağı ortaya çıkıyordu.[31] Bunun üzerine muhalefet mensupları yeniden gerçekçilik eleştirisine dönüyor ve bu kadar insana hangi kalitede hizmet sunulacağını soruyorlardı. Başka bir çelişki de, mali yük ve gerçekçi olmama eleştirilerinin, Yeşil Kart uygulamasının öngördüğü sevk zincirinin, hastanın hastane ve hekim seçme özgürlüğüne bir darbe oluşturduğu yönündeki eleştirilerle birlikte yer almasıydı.[32]

Bu tartışmalar sırasında, DYP milletvekili ve eski Sağlık Bakanı Münif İslamoğlu'nun da, yasa tasarının net bir yoksulluk sınırı getirmesini eleştiren konuşmalar yaptığını görüyoruz. İslamoğlu, bir ihtiyaç tespiti getirilmesine karşı çıkmıyor, ama bunun bir gelir düzeyi kıstasına bağlanmasını sakıncalı bularak, vatandaşın yoksul olup olmadığının takdirinin üst düzey yerel idarecilerden oluşan heyetlere bırakılmasını öneriyordu. Böyle bir "münevver ve halkı tanıyan" heyetin hata yapmayacağına ve geliri belirlenecek düzeyin biraz üstünde olmakla birlik-

30 *A.g.e.*, s. 377.

31 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 85, Oturum 1, s. 13.

32 *TBMM Tutanak Dergisi*, Birleşim 84, Oturum 2, 17.6.1992, s. 354.

te ödeme gücü gerçekten kısıtlı kimseleri dışlamayacağına inanıyordu.[33]

İslamoğlu'nun konuyla ilgili meclis konuşmalarında, AP-DYP çizgisinin bazı özelliklerini, ANAP çizgisiyle olan farklarıyla birlikte çok net bir biçimde görebiliyoruz. Bu özelliklerden en önemlisi, yoksullara yönelik sosyal politika uygulamalarında, alçaltıcı ve onur kırıcı ihtiyaç tespiti yöntemlerine karşı mümkün olduğu kadar beyana dayanan, muhtaç kimliğine karşı vatandaş kimliğini ön plana çıkaran yöntemleri tercih etme eğilimi. Buna bağlı olarak da, "gerçek bir ihtiyaç sahibini mağdur etmektense hak etmeyen birine bedava hizmet vermek evladır" anlayışının benimsenmesi. Başka bir özellik ise, mali kaygıların sosyal hakların hayata geçmesini önleyecek ölçüde güçlenmesine karşı çıkış şeklinde kendini gösteriyor. İslamoğlu'nun, kendi Numune Hastanesi başhekimliği sırasında hastaneyi ziyaret eden başbakan Demirel'le aralarında geçen konuşmayı ve onu izleyen süreci nakledişinde, bütün bu özellikleri bulabiliyoruz. Şöyle diyordu İslamoğlu:

> Sayın Demirel'in 1979 senesinde bana verdiği emir şudur: "Fakir olandan, 'ben fakirim' diyenden para alma; Koç bile, 'ben fakirim' derse ondan da para alma." Bunun üzerine biz, tamimimizi yaptık ve devlet de batmadı.[34]

İslamoğlu'nun Yeşil Kartı hak etme kıstasıyla ilgili önerileri DYP grubunda da kabul edilmedi ve tasarı, ilk halindeki "ödeme gücü olmayan vatandaş" tanımıyla birlikte yasalaştı. Bu tanım, AKP döneminde gündeme gelen sağlık reformu tasarısına da yansıyordu. Bu tasarının bu bölümde tartıştığımız gelişmelerle ilişkisi iki yönlüydü. Bir yandan ANAP hükümetlerinin özelleştirmeci çizgisi, piyasaya duyulan güven doğrultu-

33 *A.g.e.*, s. 378-9.
34 *A.g.e.*, s. 378.

sunda sürdürülüyor ve sağlık hizmetlerinin sunumunda özelleştirme ve özel sağlık sigortası uygulamaları kabul görüyordu. Öte yandan, sağlığın bir vatandaşlık hakkı olduğu fikri benimseniyor ve bu açıdan vatandaşlık haklarının kesinlikle gündemde olmadığı ANAP dönemi ideolojisinden farklı bir çizgi ortaya çıkıyordu. Bu farklılık bir yandan sağlık hizmetlerine ulaşım açısından farklı kesimler arasındaki eşitsizliklerin kabul edilemeyeceği anlayışına yol açarken, bir yandan da vergilerle değil primlerle finanse edilen, yoksul kesim için de ihtiyaç tespitine dayanan bir model öngörülüyordu. Prim sisteminin ve ihtiyaç tespitinin içerdiği ekonomik, sosyal ve idari sorunlar ise, inatla göz ardı ediliyordu.

AKP döneminin sosyal politika ortamı, sosyal yardım alanında da tarihsel arka planla hem süreklilik içindeydi hem de önemli değişiklikler içeriyordu. Süreklilik, sosyal yardımın "devlet işi" olmadığı yolundaki görüşlerin güçlü tarihsel köklerine bağlıydı. Değişiklik ise, özellikle 2001 krizinin su yüzüne çıkardığı yeni yoksulluk gerçeğine bağlı olarak beliriyor ve devletin yoksullukla mücadelede, ekonomik gelişmeye ve istihdam yaratmaya yönelik iktisadi önlemler dışında, ciddi bir rol oynaması gerektiğini tartışılmaz biçimde gündeme getiriyordu. AKP'nin sosyal politika çizgisi içinde, bu çelişkili durum vatandaşlık hakkı kavramının olabildiğince geriye itilmesine ve sosyal dayanışma kavramının ön plana çıkarılmasına yol açtı. İslâmi renklere bürünen sosyal dayanışma kavramı, uluslararası konjonktürün özelliklerine gayet uygun biçimler alan kurumsal düzenlemelere yansıdı. Yine de, AKP döneminin muhafazakâr liberal ortamında sosyal politika daha önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak bir önem kazandı ve hak temelli yaklaşımlarla hayırseverlik vurgusu arasındaki gerilimin giderek belirginleştiği bir alan oluşturmaya başladı.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Muhafazakâr liberalizm, İslâm ve sosyal haklar

Sadece formel sektörde çalışanları değil bütün vatandaşları kapsayan bir sosyal politika anlayışının Türkiye'nin siyasi gündemine girmesi, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarı sırasında oldu. Bu ilk bakışta oldukça paradoksal görünebilecek bir durumdu çünkü söz konusu parti, neo-liberalizmi sonuna kadar benimseyen ve IMF'nin önerdiği politikaları harfiyen yerine getirmeye azimli bir yaklaşıma sahipti. Ayrıca cemaatçi bir siyasi gelenekten geliyordu, dolayısıyla doğal eğilimi zor durumdaki bireye destek olma sorumluluğunu aileye ve İslâmi dayanışma mekanizmalarına yükleme yönündeydi. Kısacası muhafazakâr liberalizmin sosyal politika karşıtı tavrını benimsemesi gereken bir konumdaydı.

Ama ortada söz konusu paradoksu açıklamak açısından önem taşıyan üç önemli unsur vardı. Bunlardan biri, IMF'nin Türkiye'ye önerdiği politikaların içinde sosyal güvenlik reformuyla ilgili olanların taşıdığı ağırlıktı. Kamu maliyesiyle ilgili kaygıları yansıtan sosyal güvenlik reformu önerilerinin uygulamaya konulma süreci içinde, ülkenin sosyal güvenlik sisteminin inkâr edilmesi mümkün olmayan yapısal sorunları da

ister istemez gündeme geldi ve bir kesimi kapsayan bu sistemin epey önemli başka bir kesimi dışlayıcı niteliği ortaya çıktı. Dolayısıyla, sosyal politika, ilk defa, "sosyal içerme" meselesi bağlamında tartışılmaya başlandı.

Bazı insanların yaşlılık, hastalık, özürlülük, işsizlik veya işteki kazancın geçinmeye yetmeyişi yüzünden toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya kaldığı durumlarda, bu durumu değiştirmek üzere yapılacak müdahalelerle ilgili bir kavram olarak sosyal içermenin –adı konmadan dahi olsa– gündeme gelişinin gerisinde ikinci bir unsur daha vardı. Bu unsur, 2001 krizi ve krizin etkileriydi. 2001 krizinin Türkiye tarihinde görülen ilk gerçek anlamda kapitalist kriz olduğu söylenebilir. Bunun sebebi, krizin, hem dış ticaretin hem de 1989 sonrasında sermaye hareketlerinin liberalizasyonuyla dünya ekonomisine tam olarak entegre olmuş bir ekonomide gerçekleşmesi değildi sadece. Kriz, aynı zamanda, ülkenin geleneksel ahlâki ekonomi yapısının çökmüş, toplumun büyük bir kesimi için geçimin daha önce görülmemiş bir biçimde piyasaya bağımlı hale gelmiş olduğu bir ortamda gerçekleşiyordu. Bundan önceki bölümde tartışıldığı gibi, enformel nitelikli karşılıklılık ilişkileri, ne aile ve hemşerilik bağlarının ne de devlet-toplum ilişkilerinin kapsamı içinde, artık zor durumdaki bireylere sosyal güvence sağlayacak durumda değildi. Ayrıca, Güneydoğu'daki çatışma ortamına bağlı olarak hız kazanan Kürt göçü, daha önceki göçmenlerin sahip olduğu şehir ekonomisine entegrasyon mekanizmalarına sahip olmayan bir kitlenin ahlâki ekonominin çöküşüyle ortaya çıkan yeni yoksulluk tablosu içinde yer almasına yol açmıştı. Böylece tablo, yoksulluğun bir de etnik bir boyut kazanmasıyla tamamlanmıştı. Bunlar krizin sonuçları değildi, ama kriz onların su yüzüne çıkarak göz ardı edilemez hale gelmelerine vesile oldu.

Krizin hemen ardından iktidara gelen birinci AKP hükü-

meti, karşısında devasa bir yoksulluk sorunu buldu. Sorun o kadar büyük, o kadar görünürdü ki, aynı 16. yüzyıl Avrupası'nda olduğu gibi, devlete siyasi sorumluluk yükleyen bir sorun olarak ele alınması kaçınılmaz hale geldi. Sosyal yardım alanında atılan adımlar, bu ortamda atıldılar ve sosyal politika tartışmaları içinde yer aldılar. Daha sonra bu gelişme, Avrupa Birliği'yle olan ilişkiler bağlamında hız kazandı. Türkiye'nin AB'yle ilişkileri, sosyal politika alanında ciddi bir zihniyet değişikliğini gündeme getiren üçüncü önemli unsurdu. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir parçası olarak Türkiye, bir Sosyal İçerme Belgesi (JIM - Joint Inclusion Memorandum) hazırlamak durumunda kaldı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2004 yılında yürütmeyi üstlendiği bu süreç içinde hükümet, yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun boyutlarını ortaya koymak ve bu sorunla hangi yöntemlerle mücadele edeceğini açıkça belirtmek durumundaydı. Bu belgenin tamamlanmasını, bütün AB üyeleri gibi Türkiye'nin de periyodik olarak hazırlayacağı Sosyal İçerme için Ulusal Eylem Planları izleyecekti. Süreç teknik bir süreçti ve istenilen, muğlak bir niyetler listesinden epeyce fazla bir şeydi.

Sosyal İçerme Belgesi hazırlık sürecinin en önemli katkısı, yoksulluğu, bütün boyutlarıyla görünür kılmak oldu. AB ile uyumlu olarak hazırlanan istatistikler, ülkedeki yoksulluk sorununu ülkenin yoksulluğuna indirgeyerek göz ardı etme eğilimine yer bırakmayan göreli yoksulluk istatistikleriydi. Bir yandan sosyal dışlanmanın boyutları ortaya çıkarken, bir yandan da sosyal içermeye yönelik politikalar ve kurumların zavallılığı gözler önüne serildi. Bu AKP hükümetini fevkalade zorladı, ama durum da üstü örtülür olmaktan çıktı.

Bütün bunlar, neo-liberalizmin, piyasa köktendinciliğiyle tanımlanan 1980'lerdeki ilk evresini izleyen ikinci evresinde yer alıyordu. Kitabın birinci bölümünde tartışıldığı gibi, ulus-

lararası ideolojik ortam, 1990'larda değişmiş ve ortaya "yönetişim" kavramını merkez alan yeni bir yaklaşım çıkmıştı. Bu yaklaşım, piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamakta devletin düzenleyici rolünün önemini kabul ediyordu. Bütün dünyada artık inkâr edilemez boyutlara ulaşmış bulunan yoksulluk sorununun çözümü için de devlete bazı görevler düştüğü kabul ediliyordu. Ama yoksullukla mücadele alanında olduğu gibi sosyal hizmet sunumunda da, temel vurgu gönüllülük ve sivil toplum kuruluşları üzerineydi.

Gönüllülüğe büyük önem atfediliyor, bu önem doğrultusunda genel olarak hayırseverlik, zaman zaman da din temelli davranışlar ve kurumlar büyük önem kazanıyordu. Muhafazakâr liberalizmin her zaman piyasa ekonomisi açısından vazgeçilmez unsurlar olarak gördüğü aile ve cemaatin önemi sonuna kadar takdir ediliyordu. Bu anlamda toplum yeniden keşfedilmişti, ama keşfedilen toplum siyasi bir toplum değildi. İdeolojik ortam içinde, devlet ve bürokrasi kavramlarının taşıdığı olumsuz çağrışımlar hâlâ merkezî önem taşıyor, dolayısıyla toplumsal sorumluluk, devleti sosyal alanda göreve çağırmak değil sorunlara siyasi irade dışı çözümler üretmek şeklinde tanımlanıyordu. Sol akımların bütün dünyada ciddi bir güç kaybına uğramış olması, böyle bir ortamda kendilerini solcu olarak görenlerin bile gönüllülük furyasına kapılıp siyasi iradenin önemini göz ardı edebilmelerine yol açıyordu. Devletten birşeyler beklemenin ayıp olduğu fikrini reddetmek, hâlâ cesaret istiyordu.

Türkiye'de 1990'larda İslâmcı akımların güçlenişi, 12 Eylül darbesinin etkilerinin yanı sıra, söz konusu ideolojik ortamla da ilgiliydi. AKP'nin temel misyonu piyasa ekonomisine geçişi tamamlamaktı ve siyasi İslâm çizgisinden gelen bir parti olarak uluslararası konjonktürün devlet karşıtı muhafazakâr rengiyle sonuna kadar uyum içindeydi. Ama bu konjonktürün, kökleri tek parti dönemine giden

Kemalist gönüllülük anlayışıyla da uyumlu bir yanı vardı. Kitabın bu dönemle ilgili ikinci bölümünde tartışılan türden devlet-STK işbirlikleri de, çağdaş yönetişim modelinin özellikleriyle tarihten gelen bir tanışıklık unsuru oluşturuyordu. Hükümet sosyal sorumluluklarını en aza indirmek için sadece aile kurumuna ve Müslüman hayırseverliğine değil, bu laik toplumsal sorumluluk bilincine de yaslanabiliyordu.

Buna rağmen, yukarıda değindiğim üç unsur sosyal dışlanma konusunun sosyal politika gündemine girmesine yol açtı. Yeni oluşan sosyal politika ortamını anlamlandırmak için, bu ortamın Türkiye'ye özgü niteliklerinin yanı sıra, uluslararası düzeyde ortaya çıkan yeni refah yönetişimi modelinin Güney ülkelerinde aldığı biçime bakmak da yararlı olabilir. Kitabın birinci bölümünde tartışıldığı gibi, Güney ülkelerindeki sosyal politika ortamının, ters yönde etki yapan iki değişim dinamiği tarafından biçimlendirildiğini söyleyebiliyoruz. Bir yandan, devletin yoksullukla mücadele alanında belirli bir siyasi sorumluluk üstlenme gereği duyduğunu gösteren ve yoksulluğun siyasileşmesine yol açtıkları ölçüde, devlet-vatandaş ilişkisini dönüştürme potansiyeli taşıyan bazı uygulamalar gündeme geliyor. Genellikle hak-temelli bir yaklaşımla bağdaşmaz kabul edilen ihtiyaç tespitine dayanan yardımlar bile, ayni değil nakdi oldukları ve önceden tespit edilmiş şeffaf ölçütler temelinde düzenli olarak verildikleri ölçüde, vatandaşlık hakları kavramını, hiç olmadığı yerlerde gündeme getirebilecek nitelikteler ve bu son derece önemli. Diğer yandan, liberal piyasa ideolojisinin hâkim olduğu bir ortamda kamu harcamalarının sınırlanması ve devletin küçülmesi yönünde baskılar artıyor. Bu baskılar istihdam olanaklarının azalmasıyla birlikte yer aldıkları için, Grameen Bankası örneğindeki gibi yoksulları girişimci yaparak yoksulluktan kurtarmak gibi parlak fikirler,

STK'ların sosyal alanda giderek artan rolüyle birlikte devreye girerek, sosyal hakların yerleşmesi sürecinin önünde bir engel oluşturuyor.

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de, bu iki yönlü değişim dinamiğinin nasıl bir sonuç vereceği, kuşkusuz, sosyal hak taleplerinin ne kadar geniş bir kesim tarafından ne kadar güçlü bir biçimde dile getirileceğine bağlı. Bölümün sonunda tartışacağım bu konu da, bugün Türkiye'de farklı unsurların etkileşimi sonucu ortaya çıkan tablonun önemli bir parçası. Bu tabloyu değerlendirirken, göz ardı edilmemesi gereken bir noktayı özellikle vurgulayacağım. Bu nokta, ülkenin eşitsiz korporatist sisteminin, sadece veya öncelikle finansman açısından değil, eşit vatandaşlık ilkesi açısından da sürdürülemez niteliğiyle ilgili. Sosyal harcamaların hem düzeyi hem de yapısı, sosyal içerme amacını gerçekleştirmek için neden sosyal politika anlayışında ciddi bir değişiklik gerektiğini gösteriyor. Bunun için konuya Türkiye'nin sosyal harcamalarının karşılaştırmalı bir analiziyle girmek istiyorum.

Eşitsiz korporatizm ve Türkiye'de sosyal harcamalar

Türkiye'de sosyal güvenlik reformu 1990'larda, kamu harcamalarının azaltılması gereği bağlamında gündeme geldi. Yaşlanan nüfusun önemli bir sosyoekonomik sorun olarak ortaya çıktığı gelişmiş ülkelerdeki tartışmaları referans alıyor ve buna Türkiye'nin, büyük ölçüde iç borç faiziyle ilgili olan, kamu açıklarının sürdürülemezliği argümanını ekliyordu. Bunun yanı sıra, Türkiye'nin bir "genç emekliler" ülkesi olduğu yolundaki gözlemler, finans kaygılarıyla yürütülen tartışmalara ideolojik destek sağlıyordu. Sosyal güvenlik sisteminde 1990'larda yapılan ilk değişiklikler, özellikle emeklilik yaşıyla ilgiliydi.

Bu ilk aşamada, sistemin ülkede yaşayanlara risk durumlarında sağladığı korumanın niteliğiyle ilgili sorular pek gündeme gelmedi. Oysa söz konusu korporatist sistem iki yönden fevkalade sorunlu bir sistemdi. Sistem, çalışanların ezici çoğunluğunun tarım sektöründe yer aldığı, şehirlerde ise küçük işletmelerin ve enformel sektörün çok önemli olduğu bir ülkede, gayet dışlayıcı bir nitelik taşıyordu. Ayrıca devlet, Emekli Sandığı kapsamındaki memurların dışında hiçbir kesim için sigorta primlerine katkıda bulunmuyordu. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve kendi hesabına çalışanları sigorta kapsamına alan Bağ-Kur, kendi yağlarıyla kavrulmaları beklenen özerk kuruluşlardı. SSK'nın özerkliği zaman içinde gerçekliğini kaybetti. Enformel sektörün boyutları ve aktif sigortalıların bakmak durumunda olduğu bağımlı nüfusun büyüklüğü dolayısıyla, SSK'nın bir noktada açık vermesinin kaçınılmaz olduğu kabul edilebilir. Ama bu açıklar, daha o noktaya gelinmeden, devletin, katkıda bulunmadığı bu sözde özerk kuruluşta biriken fonları amaçları dışında kullanıp bitirmesi sonucu ortaya çıktılar. Sigorta sistemine bütçeden katkı yapma gereği vaktinden önce gündeme gelerek, muhasebe mantığıyla sürdürülen bir reform tartışmasına ivme kazandırdı.

Türkiye'deki kamu sosyal harcamalarının karşılaştırmalı bir analizi, bu tartışmayı anlamlandırmak açısından yararlı, hatta gerekli görünüyor. Ama şunu da ifade etmek gerekir ki, böyle bir analiz yapmak göründüğü gibi kolay bir iş değil çünkü sosyal politikaya önem verilmeyişi, alanla ilgili istatistiklerin yetersizliğine de yansıyor. Nitekim, en azından 2007 yazına kadar, OECD ülkelerini kapsayan kamu sosyal harcamalarıyla ilgili istatistik serileri, 2003 yılına kadar devam ediyor, Türkiye'yle ilgili göstergeler ise 1999'da son buluyordu. Benim burada kullanacağım istatistikler, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu bün-

Tablo 5.1. OECD ülkelerine kıyasla Türkiye'nin sosyal koruma harcamaları, 2003 [GSİH (%)]

OECD Toplam	20,7
Yunanistan	21,3
Portekiz	23,5
İspanya	20,3
Türkiye	11,6
Çek Cumhuriyeti	21,1
Slovakya	17,3
İsveç	31,3
Amerika Birleşik Devletleri	16,2
Kore	5,7
Meksika	6,8

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, http://stats.oecd.org/wbos

yesinde yapılan fevkalade meşakkatli veri toplama çalışmaları sonucu oluşturuldu. Çalışma karşılaştırmalı analiz yapmak amacına yönelik olduğu için, sosyal harcamalar hem OECD'nin kullandığı yönteme hem de Avrupa İstatistik Kurumu'nun (EUROSTAT) kullandığı ESPROSS yöntemine göre, ayrı ayrı, hesaplandı. Dolayısıyla, sosyal harcamaların Gayrı Safi İç Hasıla'ya (GSİH) oranını gösteren iki ayrı rakam söz konusu.[1]

Tablo 5.1'de, kamu sosyal harcamalarının GSİH'ya oranının OECD ülkeleri için 2003 yılında ortalama yüzde 20,7 olduğunu, Türkiye'de ise yüzde 11,6'da kaldığını görüyoruz. Söz konusu rakamlar her ülkenin kendi GSİH'sına oranla hesaplandığı için, "onlar zengin biz fakiriz" argümanı geçerli değil. Ama Tablo 5,1, ülkelerin zenginliğiyle bu oranın düzeyi arasında ilginç bir gözleme temel oluşturabilecek nitelikte. OECD içinde, Türkiye gibi gelişmekte olan ülke kategorisinde değerlendirilebilecek iki ülke daha var: Meksika ve Kore. Bunlar, kişi başına GSİH itibariyle Türkiye'den daha zengin ülkeler. 2004'te, Türkiye'nin kişi başına GSİH'sı Satın Al-

1 Çalışmanın yöntemiyle ilgili ayrıntılı bilgi için, bkz. Buğra, A. ve S. Adar (2007) *Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, www.spf.boun.edu.tr

ma Gücü Paritesine göre 7.753 ABD dolarına eşitken, bu rakam Meksika için 9.803, Kore için 20.449'a eşitti.[2] Buna rağmen, bu ülkelerde kamu sosyal harcamalarının GSİH'ya oranının Türkiye'dekinden daha düşük olduğu görülüyor: Kore'de yüzde 5,7, Meksika'da 6,8.

Bu durumu, Türkiye'nin formel sektörde çalışanları kapsayan oldukça gelişmiş bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğu, Meksika ve Kore'de ise böyle bir sistemin kurulmamış olduğu şeklinde yorumlamak mümkün. Harcamaların yapısı, bu yorumu destekleyecek nitelikte. Tablo 5.2'de gördüğümüz gibi, Türkiye'nin yaşlılık ve sağlık alanlarında yaptığı harcamalar, gene OECD ortalamasının altında kalmakla birlikte, fark çok büyük değil. Yaşlılık için 2003 OECD ortalaması yüzde 6,9, Türkiye'de yüzde 5,5. Bu rakam, Kore için 1,2, Meksika için 1,0'de kalıyor. Sağlıkta ise, 2003 OECD ortalaması yüzde 5,9, Türkiye'de yüzde 4,8. Kore ve Meksika'da, sırasıyla, yüzde 2,8 ve 2,7

Ama sıra, aile, konut, özürlülükle ilgili harcamaları, işsizlik sigortası ödemelerini ve özellikle yoksul kesimi hedefleyen sosyal yardımları içeren "diğer kamu sosyal harcamaları" kategorisine gelince durum değişiyor. 2003 yılında, OECD ülkeleri, bu kategorideki kamu sosyal harcamalarına ortalama GSİH'nın yüzde 7,9'una eşit bir pay ayırıyorlar. Bu pay Türkiye'de sadece yüzde 1,3 ve bu Kore ve Meksika'nın ayırdığı payın da altında (sırasıyla, yüzde 1,6 ve 3,1).

Benzer bir tablo, Avrupa İstatistik Kurumu'nun AB sosyal harcama verileriyle Türkiye verilerini karşılaştırdığımız zaman da ortaya çıkıyor. Tabii AB ile karşılaştırıldığında Türkiye'deki harcamaların düşüklüğü daha da çarpıcı görünüyor. Tablo 5.3'te görüldüğü gibi, bu karşılaştırmaya uygun

2 http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/

Tablo 5.2. Seçilmiş OECD ülkelerine kıyasla Türkiye'nin yaşlılık, sağlık ve diğer kategorilerdeki toplam harcamaları, 2001-2003 [GSİH (%)]

	Yaşlılık			Sağlık			Diğer harcama kategorileri (toplam)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
OECD Toplam	6,7	6,8	6,9	5,6	5,8	5,9	7,4	7,7	7,9
Yunanistan	12,0	11,6	11,5	5,5	5,0	5,0	4,8	4,7	4,7
Portekiz	7,7	8,3	8,8	6,6	6,6	6,7	6,7	7,3	8,0
İspanya	8,0	7,9	7,9	5,2	5,2	5,2	7,0	7,1	7,2
Türkiye	5,0	5,0	5,5	4,3	4,3	4,8	1,1*	1,2*	1,3*
Çek Cumhuriyeti	7,8	7,9	7,8	6,3	6,5	6,8	6,4	6,6	6,6
Slovakya	6,6	6,6	6,4	5,0	5,1	5,2	6,3	6,3	5,7
İsveç	9,4	9,5	10,1	6,7	7,0	7,1	13,2	13,9	14,0
ABD	5,2	5,4	5,5	6,2	6,6	6,7	3,7	4,0	4,0
Kore	1,1	1,1	1,2	2,9	2,8	2,9	1,5	1,5	1,6
Meksika	0,7	0,8	1,0	2,7	2,7	2,8	2,5	2,8	3,1

(*) Türkiye için "diğer harcama kategorileri" sosyal güvenlik kurumlarının yaşlılık ödemeleri dışındaki harcamaları ile işsizlik sigortası ödemeleri ve SYDGM, SHÇEK ve VGM harcamalarını içermektedir. SSK ve ES için mevcut veri böyle bir ayrıma izin verirken Bağ-Kur için, SSK için hesapladığımız oranları baz alarak yaklaşık değerler hesaplanılmıştır. SYDGM, SHÇEK ve VGM'nin harcamalarında idari giderleri ayırmak mümkün olmamıştır. Yine eldeki veriden kaynaklanan sorunlar sebebi ile, işgücü piyasalarını aktifleştirmeye yönelik programlar için yapılan harcamaları yıllık bazda idari ve diğer giderlerden ayrıştırarak kullanmak mümkün olmamıştır.

Kaynak: OECD (2007), Sosyal Harcamalar Veritabanı (SOCX), 1980-2003, http://stats.oecd.org/wbos

bir yöntemle hesaplandığında, 2004'te Türkiye'de kamu sosyal harcamalarının GSİH'ya oranı yüzde 12,5.[3] Bu oran son genişlemelerden önceki 15 AB ülkesi için yüzde 27,6, Yunanistan, Portekiz ve İspanya için, sırasıyla, yüzde 27,6, 26,0 ve 24,9. AB'ye uyumun neresinde olduğumuzu görmek açısından, zihin açıcı bir tablo söz konusu.

Tablo 5.4'te gördüğümüz AB karşılaştırmalı sosyal harcamaların dökümü ise, bir kere daha, en sorunlu kategorinin "diğer" kategorisi olduğunu ortaya koyuyor. AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında, sağlık ve emeklilik harcamalarının da çok düşük bir düzeyde kaldığı ve AB'ye uyumun bu alanlarda da ciddi bir çaba gerektirdiği görülüyor. Ama Türkiye'nin

3 OECD'yle uyumlu kamu sosyal harcama istatistiklerinin 2003'te kalmasının, AB'yle uyumlu olanların ise 2004'e kadar gelmesinin sebebi, elimizde OECD ülke verileri bulunan son yılın 2003 olması. AB verileri ise 2004'e kadar mevcut.

Tablo 5.3. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye'de ESSPROS uyumlu sosyal koruma harcamaları [GSİH (%)]

	2002	2003	2004
AB15	27,4	27,7	27,6
Yunanistan	26,2	26,0	26,0
Portekiz	23,7	24,2	24,9
İspanya	19,8	19,9	20,0
Türkiye	10,8	11,8	12,5

Kaynak: EUROSTAT (2006), http://ec.europa.eu/eurostat. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

Tablo 5.4. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye'de ESSPROS uyumlu yaşlılık, hastalık/sağlık ve toplam diğer harcamalar [GSİH (%)]

	2002			2003			2004		
	Yaşlılık	Hastalık/ Sağlık*	Diğer**	Yaşlık	Hastalık/ Sağlık*	Diğer**	Yaşlılık	Hastalık/ Sağlık*	Diğer**
AB15	10,8	7,3	8,2	10,9	7,3	8,5	10,9	7,5	7,2
Yunanistan	12,0	6,7	6,8	12,0	6,7	6,5	11,9	6,7	6,6
Portekiz	8,4	6,7	6,6	8,8	6,5	7,2	9,3	7,1	6,8
İspanya	8,0	5,8	5,4	8,0	5,8	5,6	7,9	6,0	5,6
Türkiye	5,0	4,4	1,1	5,5	4,9	1,2	6,0	4,9	1,3

(*) ESSPROS hastalık/sağlık harcamalarına hem sağlık hem de hastalık harcamalarını dahil etmektedir. Türkiye için hesaplamalar, SOCX uyumlu olarak hesapladığımız sağlık harcamaları yüzdelerine SSK ve Bağ-Kur'un çalışamaz durumda olanlara yönelik yaptığı yardımları (İş Kazası ve Meslek Hastalık Sigortası) eklemek sureti ile yapılmıştır. Bağ-Kur için mevcut veri söz konusu bir ayrıştırmayı mümkün kılmadığı için SSK için hesapladığımız oranları baz alarak tahmini değerler hesaplanmıştır.

(**) "Diğer" kategorisi "özürlü", "malüllük", "aile/çocuk", "işsizlik", "konut" ve bu kategoriler dışında kalan sosyal dışlanma harcamalarını içermektedir.

Kaynak: EUROSTAT (2006), http://ec.europa.eu/eurostat. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

diğer kategorisindeki kamu sosyal harcamalarının GSİH'ya oranı yüzde 1,3'te kalırken, 15 AB ülkesi için bu oranın yüzde 7,2'ye ulaşması ve Yunanistan, Portekiz ve İspanya için, sırasıyla, yüzde 6,6, 6,8 ve 5,6 olması, bir kere daha, sosyal dışlanmayla mücadele konusunda ciddi bir sorun olduğuna işaret ediyor.

Buradan şöyle bir sonuç çıkarmak mümkün. Türkiye özellikle formel sosyal güvenlik şemsiyesi altındaki nüfusun emeklilik ve sağlık harcamaları için yetersiz de olsa bir

Tablo 5.5. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye'de ESSPROS uyumlu ihtiyaç tespitine dayanan ve dayanmayan harcamalar [GSİH (%)]

	2002		2003		2004	
	İht. tespitine dayan- mayan	İht. tespitine dayanan*	İht. tespitine dayan- mayan	İht. tespitine dayanan*	İht. tespitine dayan- mayan	İht. tespitine dayanan*
AB15	23,5	2,7	23,9	2,7	23,8	2,8
Yunanistan	23,4	2,1	23,1	2,1	23,2	2,0
Portekiz	19,7	2,0	20,5	2,0	20,7	2,5
İspanya	16,8	2,5	16,9	2,5	17,0	2,5
Türkiye	10,3	0,5	11,4	0,4	12,0	0,5

(*) İhtiyaç-tespitine dayalı yardımlar başlıca SYDGM, SHÇEK ve VGM'nin yapmış olduğu harcamalar ile 2022 sayılı kanun kapsamında yapılan malüllük ve özürlü yardımlarını içermektedir. SYDGM, SHÇEK ve VGM harcamaları idari giderleri de kapsadığı için yüzdeler gerçek değerinin biraz üzerinde olabilir.

Kaynak: EUROSTAT (2006), http://ec.europa.eu/eurostat. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

miktar kaynak ayırmaya gayret ediyor. Ama sosyal dışlanmanın diğer boyutlarıyla, özellikle yoksullukla mücadeleye yönelik politikalar geliştirmekte son derece yetersiz. Bu yetersizlik, kamu sosyal harcamaları Türkiye'nin gerisinde kalan Kore ve Meksika'yla olan karşılaştırmalarda bile ortaya çıkabiliyor. Bunun önemli bir boyutu, özellikle yoksulları hedefleyen ve ihtiyaç tespitine dayanan kamu sosyal harcamalarının son derece düşük olması. Tablo 5.5'te görüldüğü gibi, 2004 yılında bu harcamalar 15 AB ülkesinde GSİH'nın ortalama 2,8'ine ulaşıyor. Türkiye'de ise bu oran sadece yüzde 0,5.

Türkiye'de yoksulluk sorununun boyutlarının söz konusu 15 AB ülkesindekinden çok daha büyük olduğu düşünüldüğünde, bu durumun vahameti daha iyi anlaşılabilir. Tablo 5.6, bu konuda bir fikir verebilecek nitelikte. Tablodaki veriler, göreli yoksulluk verileri. Yoksulluk oranı, bir ülkede, ülke GSİH'sının yüzde 60'ından daha az bir gelirle yaşayan insanların ülke nüfusuna oranına eşit. Bu, Dünya Bankası'nın günde 1 veya 2 doların altında yaşayanları dikka-

Tablo 5.6. Seçilmiş AB ülkelerinde ve Türkiye'de yoksulluk riski oranı

	2002	2003	2004
AB15	–	15,0	17,0
Yunanistan	–	21,0	20,0
Portekiz	20,0	19,0	21,0
İspanya	19,0	19,0	20,0
Türkiye	25,0	26,0	–
Bulgaristan	14,0	14,0	15,0
Romanya	18,0	17,0	18,0

Kaynak: EUROSTAT (2006), http://ec.europa.eu/eurostat. Bu websitesinde yayınlanan istatistikler 2006 yılında güncellenmiştir.

te alan mutlak yoksulluk ölçümlerinden daha anlamlı çünkü yoksulluğu bir topluma katılamama, bir sosyal dışlanma sorunu olarak ele almak gerektiğine işaret ediyor. Başka bir deyişle, yoksulluğu, bir aç açık kalma sorunu olmanın ötesinde, toplumsal bağlamı içinde ele alıyor. Bu yaklaşımla hesaplandığında, 2003 yılında Türkiye'de nüfusun yüzde 26'sının yoksul olduğunu yani toplumsal dışlanma tehdidi altında yaşadığını görüyoruz. Aynı yıl 15 AB ülkesi için bu oran yüzde 15 ve bu ülkelerin özellikle söz konusu grubu hedefleyen ve ihtiyaç tespitine göre yapılan sosyal yardımları, yukarıda belirtildiği gibi, GSİH'nın yüzde 2,5'una eşit. Türkiye'de ise, daha büyük bir sorun çözmek için GSİH'dan ayrılan pay bunun beşte biri.

Söz konusu oranın 2,5 değil sadece 1,5'a çıkmasıyla bile, yoksul kesime mutlak anlamda ne kadar önemli bir transfer yapılabileceğini ve yoksul insanların hayatlarında ne kadar önemli bir iyileşme sağlanabileceğini başka bağlamlarda tartıştım.[4] Burada bu tartışmaya yeniden girmeyeceğim, ama bundan sonraki alt bölüm bunun neden yapılmadığının anlaşılmasına yardım edecek sanıyorum. Buna geçmeden önce, sağlık harcamalarıyla ilgili bir gözlem yapmak istiyorum.

4 Buğra, A. ve T. Sınmazdemir (2007) "Yoksullukla Mücadelede Etkin ve İnsani bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği", A. Buğra ve Ç. Keyder (der.) (2007) içinde, 85-114.

Sağlık, Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin dışlayıcı niteliğinin bütün çıplaklığıyla ortaya çıktığı bir alan. İstatistiklere göre, 2002 yılında Türkiye nüfusunun yüzde 85,17'si prim ödeyerek veya sigortalı bir akraba vasıtasıyla sigorta kapsamında görünüyordu.[5] Buna karşılık, Türkiye'de formel sigorta sistemi dışındaki yoksul şahıslara, ihtiyaç tespiti yöntemiyle Yeşil Kart kapsamında sağlanan sağlık hizmetlerinden yararlananların sayısı 12 milyon kadardı.[6] Bu durum, önce, Yeşil Kart'ın "istismar" edildiğine dair, orta sınıfın inanmaya çok hevesli olduğu iddialar yardımıyla açıklandı. Ama AKP döneminde giderek sertleşen bürokratik kontrol mekanizmalarının niteliği bu iddiaların inanılırlığını giderek zayıflattı. Bunun yanı sıra, özellikle Dünya Bankası/TÜİK işbirliği içinde gerçekleştirilen niceliksel araştırmaların Türkiye nüfusunun yüzde 30'unun Yeşil Kart dâhil hiçbir sağlık sigortasına sahip olmadığını ortaya koymasıyla, formel sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan kesimin sorunları biraz daha netleşti.[7]

Bu sorunların en vahimi kuşkusuz sağlık alanındaydı ve bu sorunların çalışan nüfusun yarısının enformel sektörde istihdam edildiği bir toplumda,[8] işteki konuma bağlı korporatist bir sistem içinde çözülemeyeceği açıktı. Ayrıca, söz konusu korporatist sistem, sadece enformel sektör çalışanlarını dışlamıyor, üç farklı sosyal güvenlik kurumuna bağlı kapsam içi nüfusun ulaşabildiği sağlık hizmetlerinin eşitsiz niteliğiyle de farklı vatandaşlık kategorileri yaratıyor-

5 www.ssk.gov.tr

6 Sağlık Bakanlığı (2004) Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı, www.saglik.gov.tr.

7 State Institute of Statistics / World Bank (2005) *Joint Poverty Assessment Report*, SIS and Human Development Sector Unit: Europe and Central Asia Region of the World Bank.

8 World Bank (2005) *Turkey: Labor Market Study*, Poverty Reduction and Economic Management Unit: Europe and Central Asia Region of the World Bank.

du.[9] Dolayısıyla, bütün vatandaşlara temel bir hak olan sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkını eşit koşullarda sağlayan bir genel sağlık sigortası uygulaması gerçekten gerekliydi ve bunun nihayet gündeme gelmesi kuşkusuz olumlu bir gelişmeydi.

Ama maalesef, konunun gündeme geliş biçimi, içinde yer aldığı ideolojik ortamın niteliğinden ötürü, hiç de olumlu bir biçimde olmadı. Bunu, aşağıdaki alt bölümde, bugünkü sosyal politika ortamını belirleyen zihniyet sorunları bağlamında tartışacağım.

AKP döneminde sosyal politika ortamı

AKP, 2001 krizinin hemen ardından meclis çoğunluğunu elde ederek tek başına hükümeti kurduğu günlerde hak temelli bir sosyal politika anlayışına fevkalade yabancı bir tavır sergiliyordu. Hükümet yetkililerinin, hem ekonomik krizin sosyal patlamaya yol açmayışını aile bağlarımızın sağlamlığı ve İslâmi dayanışma kültürümüzün gücüne bağlayarak açıklama eğilimleri, hem de kamu harcamalarının kısılması konusunda IMF'ye verilen sözlere sonuna kadar sadık kalma konusundaki kararlılıkları, tipik bir muhafazakâr liberal yaklaşımı yansıtıyordu. Bu da, sosyal hak kavramıyla pek uyumlu olmayan bir yaklaşımdı.

Ama krizin yarattığı konjonktür içinde, yoksulluk ciddi bir sosyal sorun olarak su yüzüne çıktı. Bunun yanı sıra, piyasa ekonomisinin mantığı çerçevesinde, ne köylülüğün muhafazasıyla ne de patronaj ilişkileri içinde yoksulluğu tekrar görünmez kılmanın mümkün olamayacağı anla-

---

9 Mesela, 2005 yılında, kişi başına düşen sağlık harcamaları SSK için 188 YTL, Bağ-Kur için 227 YTL, Emekli Sandığı için 1.141 YTL idi (www.ssk.gov.tr). Bu farklılıkların kısmen kurumların ne kadar etkin çalıştıklarını yansıttıkları düşünülse bile, ortada ciddi bir hizmet kalitesi farklılaşması sorunu olduğunu düşünmemek imkânsız.

şıldı. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde kapitalizmle eş zamanlı olarak ortaya çıkan sosyal yardım önlemleri, Türkiye'de de gündeme geldi. AKP hükümetinin ilk uygulamalarından biri, ilköğretimde ders kitaplarının parasız olarak dağıtılmasıydı. Bu çok önemliydi çünkü bu uygulamayla devlet, vatandaşlarına zorunlu kıldığı ilköğretimden yararlanabilmenin koşullarını hazırlamak üzere bir sorumluluk üstlenmesi gerektiğini kabul ediyor ve bu sorumluluğu sadece yoksul öğrencileri değil herkesi kapsayan bir uygulamayla yerine getiriyordu. Bunu, bir Dünya Bankası projesi olarak yürürlüğe girmiş olan Şartlı Nakit Transferlerinin hız kazanması izledi. Şartlı Nakit Transferleri, 2001 krizinden sonra Dünya Bankası'nın "Sosyal Riski Azaltma" projesi kapsamında uygulamaya konuldular. Bugün Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün büyük ölçüde iç kaynak kullanarak yürüttüğü bu uygulama, yoksul ailelere, okul yaşındaki çocukların okula gönderilmeleri, daha küçük yaştakilerin de sağlık kontrolünden geçirilip aşılattırılmaları koşuluyla, düzenli nakit yardımı yapılmasını içeriyor. Birinci AKP hükümetinin son zamanlarında uygulamadan yararlananların ülke nüfusuna oranı yüzde 3 kadardı, Doğu ve Güneydoğu illerinde ise bu oran yüzde 14'ün üstündeydi.[10] Özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde bu yardımlardan yararlananların sayısı hızla arttı. Bunun AKP'nin Temmuz 2007 genel seçimlerinde bu bölgeden aldığı oyların ciddi biçimde artmasında önemli bir rol oynadığı düşünülebilir. Yeşil Kart'ın ilaç masraflarını karşılar hale gelmesi de Yeşil Kart sahibi yoksulların sonuna kadar takdir ettikleri bir gelişme oldu.

Bunun yanı sıra, Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası reform tasarısı, varolan korporatist sistemin içerdiği eşit-

---

10 TESEV (2006) *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler*, İstanbul: TESEV, s. 133.

siz vatandaşlık konumlarını sorunsallaştırıyordu. Tasarının getirdiği bütün sosyal güvenlik kurumlarının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanması, devletin işçi ve işverenlerin ödediği primlere katkıda bulunması gibi düzenlemeler de, olumlu gelişmelerdi. Genel Sağlık Sigortası'yla ilgili düzenleme, herkesin aynı kurumlarda, aynı koşullarda sağlık hizmeti almasını öngörüyordu. 18 yaş altı çocukların sağlık hizmetlerinden yararlanmasının, ebeveynlerin ödediği veya ödemediği primlerden bağımsız olarak, koşulsuz devlet güvencesi altına alındığının belirtilmesi de özellikle önemliydi.

Ayrıca, Sosyal Güvenlik Reformu ve Genel Sağlık Sigortası yasa tasarısının meclise hiç getirilmeyen bir sosyal yardım ayağı vardı. Bu doğrultuda, bireyin çalışma hayatındaki yeni ve eski konumundan bağımsız olarak, sadece gelir düzeyinin düşüklüğünden ötürü almaya hak kazandığı sosyal yardımlar, prim ödemesine dayanan sosyal güvenlik haklarıyla birlikte, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Güvenlik Kurumu şemsiyesi altına alınacaktı. Sosyal yardımlarla ilgili tasarı, formel bir asgari gelir desteği uygulamasını öngörüyordu. İçeriğinin ötesinde, sadece sosyal yardımla sosyal güvenliği aynı kurumsal çatı altına almayı öngörmesi bile, yoksullukla mücadelenin sosyal haklar temelinde yürütülmesi gerektiği yolunda, tarihsel olarak Türkiye'ye epeyce yabancı bir anlayışın gündeme geldiğine işaret ediyordu.

Ama ideolojik ortam, bütün bu gelişmelerin olumlu bir sonuca ulaşmasına pek müsait görünmüyordu. Devletin küçülmesi ve sosyal harcamaların kısılması takıntısı hükümetin yaklaşımına hâkim olma eğilimindeydi. Sağlık alanında, hükümet yetkilileri, özel sektörün hizmet sunumu konusunda her zaman kamudan daha etkin çalışacağı inan-

cıyla hareket ediyordu. Özel hastanelere ve ekonomik çıkarları doğrultusunda iş gören hekimlere sonuna kadar güveniyorlardı. Oysa burada iki temel sorun vardı. Sorunlardan biri ekonomikti ve normal bir piyasa malı olmayan sağlık hizmetlerinin sunumu piyasaya bırakıldığında, hem hizmet kalitesinin düştüğü hem de harcamaların azalmayıp arttığı çeşitli ülke örnekleriyle ortaya konmuştu. İkinci sorun, doktorla hastayı ticari bir ilişki içinde karşı karşıya getiren bir sistemin hasta haklarını korumakta başarısız olacağını ve tıp etosunda aşınmaya yol açacağını görememekten kaynaklanıyordu.[11]

Tabip odaları ve çeşitli meslek örgütleri bu sorunları güçlü bir biçimde dile getirdiler. Tartışmaya katılan sendikal kuruluşlar da hükümete eleştiriler yönelttiler. Ama eleştiriler, eski sistemin sorunlarına ve bu sistemin dışında kalanların durumuna pek uzanmadığı, reformun gerekliliğini ve bazı olumlu yanlarını kabul etmekten kaçındığı ölçüde, yeterince etkili olamadı.[12] Formel sektörün kapsadığı kesimlerin sorunlarına odaklanmış bir tartışma içinde, bazı çok önemli sorunların üzerinde yeterince durulmadığı gibi, doğru yönde atılan adımların uygulanabilirliklerini tartışan bir eleştirel yaklaşım da geliştirilemedi. Oysa böyle bir yaklaşım, geniş toplum kesimleri tarafından inandırıcı bulunabilir, benimsenebilir ve etkili olabilirdi.

Üzerinde yeterince durulmayan önemli sorunlardan biri, Genel Sağlık Sigortası'nın prim ödemesine dayanan ve prim ödeyemeyecek durumda olanların sağlık hizmetlerine ulaşımının ihtiyaç tespiti yöntemleriyle sağlanmasını öngören bir finansman sistemi getirmesiydi. Bu sistemin, Türkiye

---

11 Krugman, P. ve R. Wells (2006) "The Health Care Crisis and What to Do about It", *New York Review of Books*, 53(5): 38-43.

12 Bu konuda bkz. Soyer, A. (2007) "AKP Sağlıkta Ne Yaptı?", http://www.ebto.org.tr/index.php?option=com

gibi çalışan nüfusun yarısının enformel sektörde yer aldığı bir ülkede nasıl işlerlik kazanacağı hiç belli değildi. Primlere dayanan bir finansman modelinin, Türkiye'nin sosyoekonomik yapısıyla ve daha doğru dürüst vergi toplamasını bile beceremeyen bir devletin bürokratik kapasitesinin sınırlarıyla nasıl bağdaşacağı sorusu, çok ciddi bir soruydu. Bugün nüfusun üçte birini her türlü sağlık sigortası kapsamı dışında bırakan bir sistemin, ödeyebilecek durumdaki herkesten prim toplayan, ödeyemeyecek durumda olanların tamamını tespit ederek primlerini kamu kaynaklarından karşılayan bir sisteme dönüşebileceği varsayımının da, bu cesur varsayım gerçekleşmediği takdirde ortaya çıkacak insani sorunların da, ciddiyetle tartışılması gerekiyordu.

Aynı durum, emeklilik sistemi için de söz konusuydu. Hükümet yetkilileri, birinci derecede önem verdikleri muhasebe kaygıları doğrultusunda, emeklilik hakkını kazanmak için prim ödenmesi gereken gün sayısının artırılmasına yöneldiler. Bu, şiddetle eleştirildi. Ama bu eleştirilerde, dikkate alınması gereken çok önemli bir nokta, emeklilik yaşının memurlarla kol emekçileri, düzenli iş sahibi olanlarla düzensiz işlerde çalışanlar açısından farklı değerlendirilmesi gereği, yeterince vurgulanmadı. İş güvencesine sahip memurlar açısından emeklilik yaşının ileri alınmasının, diğer kesimler açısından yarattığı sakıncaları yaratmadığı gerçeği, topyekûn bir ret tavrıyla, tartışma dışı bırakıldı. Bu bağlamda da, çalışma hayatının güncel özellikleri dikkate alınarak, işteki konuma bağlı prim sisteminin yaşlı nüfusa güvence sağlamasının çok zor olduğu, sağlıkta olduğu gibi emeklilikte de vatandaşlık haklarını temel alan ve vergilerle finanse edilen bir sisteme yönelme gereği gündeme getirilmedi.

Cumhurbaşkanı Sezer, 19 Nisan 2006'da mecliste kabul edilen reform tasarısının 15 maddesini veto etti. Veto gerekçesinin özünde, anayasal bir ilke olan sosyal devlet il-

kesi doğrultusunda, sosyal güvenliğin birey açısından hak, devlet açısından ödev olduğu fikri vardı. Aktüeryal denge ile devletin sosyal niteliği arasında uyum sağlayacak nitelikte olmadığı vurgulanan yasa, meclise geri gönderildi ve yeniden olduğu gibi kabul edildi. Bunu Sezer'in Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusu izledi. Anayasa Mahkemesi'nin 15 Aralık 2006 tarihli iptal kararı ise, "sosyal devlet" anlayışıyla ilişkilendirilmesi son derece zor bir karardı. Karar, anayasanın "eşitlik" ilkesine atıf yaparak bu ilkeyi "aynı statüde bulunmayanların bu statülerin gerekli kıldığı kurallara bağlı tutulmaları" şeklinde yorumluyor, bu açıdan Emekli Sandığı'na bağlı memurlarla SSK kapsamındakilerin emeklilik haklarının aynı yasal düzenlemeyle değiştirilemeyeceğini ifade ediyordu. Dolayısıyla yasa, memurlar yönünden reddediliyordu.[13]

Bu karar açıkça, eski sistemin içerdiği eşitsiz vatandaşlık durumunu eşitlik ilkesine atıfla korumaya çalışan bir karardı. İzlediği baş döndürücü mantık silsilesiyle, eski sosyal güvenlik sisteminin yansıttığı söylenen anayasal "sosyal devlet" ilkesinin nasıl bir zihniyet içinde anlamlandırılabileceğini göstermek açısından fevkalade öğreticiydi. Türkiye'de devletin ilgilendiği sosyal hakların özellikle memurların hakları olduğunu, iş güvencesine sahip olmayan ve 35 yaşına geldiklerinde "çok yaşlı" oldukları için iş bulabilecekleri alanların çoğunda işe alınmayan kol işçilerinin haklarının pek de önemsenmediğini gösteriyordu. Kısacası "neo-liberalizm sosyal devlete karşı" türü sloganların, nasıl bir tarihsel çerçeveyi göz ardı ettiğini ortaya koyuyordu. Bu göz ardı edişin en acıklı tarafı, yasalaşmayan sosyal güvenlik reformunun seyrinde, reforma karşı çıkanların kendilerinin de, Cumhuriyet

13 Bu sürecin kapsamlı bir tartışması için Aziz Çelik'in *Birgün* gazetesinde yayınlanan üç günlük yazı dizisine bakılabilir: Çelik, A. (2007) "Anayasa Mahkemesi Kararı ve Sosyal Güvenliğin Geleceği", *Birgün*, 15, 16, 17 Ocak 2007

dönemi boyunca Türkiye'nin sosyal politika ortamını tanımlamış olan eşitsiz vatandaşlık konumlarından pek de rahatsız olmadıkları izlenimini vermesi oldu.

Bu ortamda medya, sosyal güvenlik reformu yasa tasarısıyla ilgili gelişmelere geniş yer verirken, tasarının sosyal yardımla ilgili kısmına neredeyse hiç değinmedi. Burada ilginç olan, aynı medyada, yoksullukla ilgili haberlerin çok büyük bir yer tutuyor olmasıydı. Kamuoyu ve medya yoksulluk sorununa duyarsız değildi, ama bu duyarlılık, sosyal hakların yasama sürecinde ciddiye alınması yönünde baskılara yol açacak nitelikte değildi. O dönemi bilenlere tek parti döneminin havasını hatırlatan bir şekilde, yoksulluk karşısında sorulan soru "devlet nerede?" sorusu değildi. Aslında, ideolojik ortam açısından birbirine hiç benzemez gibi görünen bu iki dönemin her ikisinde de, yoksulluk karşısında gösterilen tepki, sorumluluk merciinin devletten topluma kaymasını içeriyor ve böylelikle yoksullukla mücadeleyi devlet-vatandaş ilişkisinin alanı dışına taşıyordu. Bu konuda Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) bir araştırmasında sorulan "yoksullukla mücadele kimin görevidir?" sorusuna deneklerin yüzde 31'inin "hali vakti yerinde vatandaşların", yüzde 21'inin "tüm vatandaşların", yüzde 5'inin de "STK'ların" şeklinde cevap verdiklerini öğreniyoruz. Yine de, bu soruya "devletin görevidir" diye cevap veren yüzde 38'lik bir kesim olduğunu görüyoruz.[14] Asıl ilginç olan, araştırmayı yürütenlerin, bu yüzde 38'lik kesimin cevabını, insanların yoksullukla mücadeleyi kendi sorumlulukları olarak görmedikleri ve devletten beklediklerini ifade ederek olumsuz bir şekilde yorumlamaları sanıyorum. Bu yorumun, TÜSEV gibi bir kuruluşun, yoksullukla mücadele alanında STK'lara düşen görevi, yoksul-

14 TÜSEV (2006) *Türkiye'de Hayırseverlik: Vatandaşlar, Vakıflar ve Sosyal Adalet*, İstanbul: TÜSEV, s. 85.

luk sorununa dikkat çekmek ve sosyal yardım harcamalarının artması yönünde baskı oluşturmak şeklinde değil, bizzat yoksul yardımı yapmak şeklinde tanımladığına dikkat çektiği ölçüde, ideolojik ortamın niteliğini ortaya koyduğunu düşünüyorum.

TÜSEV araştırmasında olumsuz bir durum olarak ortaya konulan başka bir şey, araştırma kapsamındaki deneklerin büyük çoğunluğunun yaptıkları yardımı doğrudan, özellikle kendi akrabaları veya tanıdıklarına, bir kuruluş aracılığına başvurmadan yapmayı tercih ettiklerini söylemeleri. Bu kitabın ikinci bölümünde değindiğim İslâmi zekât anlayışına da hiç ters düşmeyen bu sonuç, yoksullukla mücadelede kamu harcamalarını kısmak için STK'lara güvenmenin çok da gerçekçi olmadığını gösterir nitelikte. Ama siyasi otoritenin bu göstergeye rağmen, bizzat devreye girerek yoksulluk sorununu sivil topluma havale etmek konusunda epeyce kararlı olduğunu görüyoruz. Bu kararlılığı yansıtan projelerden biri, Türkiye'de yaşayan 8,5 milyon engellinin rehabilitasyon, eğitim ve meslek edinme ihtiyaçlarını karşılamak için Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın öncülüğünde yürütülen "Gökkuşağı Projesi" Milli Eğitim Bakanı'nın ifadesiyle, "sosyal devletle sosyal milleti biraraya getiren bu proje"nin gala yemeğinde bir gecede 13 milyon YTL tutarında bağış yapıldığını, projeye destek veren medyadan öğreniyoruz.[15]

AKP yönetiminin gönlünde yatan "sosyal devletle sosyal milleti biraraya getirme" ve bu yolla kamu harcamalarını kısma projelerinin en önemlilerine ve milletçe en çok benimsenenlerine, eğitim alanında rastlıyoruz. Bu bağlamda, kuşkusuz en çarpıcı örnek, Milli Eğitim Bakanlığı'nın, Ey-

15 *Milliyet*, 6 Mart 2006.

lül 2003 tarihinde, "Sayın Başbakanımızın önderliğinde" giriştiği "Eğitime Yüzde 100 Destek" projesi. Projenin başlamasından sonra, eğitime destek için yapılan bağışların vergiden muafiyeti yüzde 100'e çıkarılmış durumda. Nitekim, Milli Eğitim Bakanlığı'nın web sitesinde projenin şu şekilde tanıtıldığını görüyoruz: "Aslında ismimizin çift anlamı var; birisi hepimizin eğitime canı gönülden %100 destek olması, bir diğeri de vergi indiriminin %5'ten %100'e çıkışını vurguluyoruz."[16] Proje kapsamında, hayırseverlerin okul yaptırabilecekleri gibi, isterlerse bir okula bilgisayar laboratuarı kurabilecekleri veya bilgisayar bağışlayabilecekleri, isterlerse para yardımı yapabilecekleri belirtiliyor. Bağış kapsamına özel okulların da girdiğini ve bunun "eğitime yüzde 300 destek" telakki edileceğini de Milli Eğitim Bakanı'nın Diyarbakır'da yaptığı bir konuşmadan öğreniyoruz.[17] *Zaman* gazetesinde çıkan bir habere göre, projenin başlamasını izleyen üç yıl içinde hayırseverlerin yaptığı bağışların toplamı Milli Eğitim Bakanlığı yatırım harcamalarının üç katına ulaşmış durumdaydı.[18]

Bu göz yaşartıcı hayırseverlik hikâyesini dinlerken genellikle gözden kaçan nokta, 2003 yılından itibaren Milli Eğitim Bakanlığı'nın yatırım harcamalarına ayrılan kaynağın reel olarak düşmesiydi. Bu bilgiyi değerlendirirken dikkate alınması gereken bir dizi başka istatistiksel bilgi de, aynı şekilde gözden kaçıyordu. Türkiye'de eğitime ayrılan kaynaklar milli gelirin yüzde 7'si kadar bir meblağ oluşturuyordu ve bu AB üye ülkelerindeki duruma göre bile yüksek sayılabilirdi. Ama bunun içinde kamu kaynaklarının payı sadece yüzde 60 kadardı ve bu son derece düşük bir orandı. Milli gelirin yüzde 4,3'ünü oluşturan

---

16 www.egitimedestek.meb.gov.tr

17 *Zaman*, 19 Nisan 2005.

18 *Zaman*, 8 Temmuz 2006.

kamu eğitim harcamaları, OECD ülkeleri içinde de en düşük orandı.[19]

Burada asıl üzerinde durulması gereken nokta, Türkiye'de okul yaşındaki nüfusun fevkalade yüksek olması. Eğitime ayrılan kaynakların hedefledikleri nüfusa oranlanmasıyla ortaya çıkan tablo, gerçekten endişe verici. Türkiye'de 0-19 yaş grubu için kişi başına düşen kamu eğitim harcaması 2003 yılında sadece 292 avro. Aynı rakam, Yunanistan, Portekiz, İspanya ve Portekiz için, sırasıyla, 2.699, 3.374 ve 3.937 avro. Burada, Türkiye'nin Avrupa'nın neresinde olduğuyla ilgili bir gösterge daha buluyoruz.[20]

Genç nüfusun düzgün eğitim alamamasının yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun nesilden nesle devredilerek kalıcı bir nitelik kazanmasına yol açacağının devlet yetkilileri de farkındaydı. Ama devlet, bu alandaki sorumluluğunu sivil topluma devretmiş, sivil toplum da bunu kabul etmiş gibi görünüyordu. Aslında, sosyal alanda devletle gönüllü girişimler arasındaki işbölümü epeyce ilginç açılımları olabilecek nitelikte. AKP döneminde, bazısı başarısız bazısı daha başarılı yasal düzenlemelerle belediyelerin yetkilerini artırmaya yönelik girişimlerin önemli bir özelliği, sosyal hizmet sunumu ve yoksul yardımı konularında gönüllü faaliyetlerle yerel yönetim işbirliğinin teşvik edilmesiydi. Bu işbirliğinin, teşvikler ve ruhsatların yerel alanda sosyal katkıya endekslenmesine zemin hazırlayan, dolayısıyla tarafların çıkarlarına mükemmel bir biçimde hizmet edebilecek niteliği açık. Bunu belediyelerin bugüne kadar yaptıkları sosyal harcamalar konusundaki mutlak şeffaflık eksikliğiy-

---

19 TEPAV/EPRI (2006) *Mali İzleme Raporu: 2005 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları*, Ankara: TEPAV, s. 34-36.

20 EUROSTAT (2006) *Labour Market Policy Database: Methodology Revisions of July 2006*, Lüksemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Bu konuda daha ayrıntılı bir tartışma için, bkz. Buğra ve Adar (2007).

le birleştirirsek,[21] sosyal politika alanındaki yeni durumun devlet-vatandaş ilişkisinin mantığına ne ölçüde uygun olduğuna dair ciddi kuşkulara kapılabiliriz. Bunun ötesinde, sosyal yardımların hayırseverliğe havale edilmesiyle başka imkânların da ortaya çıkabileceğinin çeşitli göstergeleri basına yansıyan kimi haberlerde bulunabiliyor. Mesela, kuş gribiyle ilgili endişelerin arttığı ve tavukçuların bundan etkilendiği günlerde, Beypiliç Şirketi genel müdürünün, eldeki stokların Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından satın alınarak yoksullara dağıtılmasını, sektörün sorunlarına etkin bir çözüm olarak önerdiğini duymuş bulunuyoruz.[22]

Bütün bu ilginç imkânların da etkisiyle, sivil sorumluluk anlayışının sosyal yardım alanına hâkim olduğunu görüyoruz. Bu alanda, yukarıda değindiğim TÜSEV araştırması bağlamında yoksullukla mücadelenin devletin görevi olduğunu düşünen yüzde 38'lik kesimin bile, bu sorumluluğun içine hak temelli sosyal yardımları dâhil edecekleri çok kuşkulu. Kastedilen, büyük bir ihtimalle, devletin herkese iş yaratma sorumluluğu olabilir. Bu durumda, devletin herkese iş yaratma imkânı olmadığı ölçüde, sosyal hak mücadelesinin sahipsiz kalması ve gönüllü girişimlerin sahneyi kaplaması doğal görülebilir.

Yoksullukla mücadelenin, sosyal hak anlayışını dışlayacak bir biçimde piyasayla hayırseverlik arasına sıkışıp kalmasının en güzel örneğini, Türkiye'de Grameen Bankası modeliyle popülerlik kazanan mikrokredi uygulamalarında buluyoruz. Bu yazının ilk bölümünde tartıştığım gi-

---

21 Nitekim, hükümetin resmî bir raporunda belediyelerin yaptıkları sosyal harcamaların boyutu hakkında net bir bilgi olmadığı açıkça ifade ediliyor: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2004) *Hükümetin Sosyal Politikaya Yaklaşımı ve Yoksulluğu Azaltmaya Yönelik Uygulamalar*, Ankara: ÇSGB, Ağustos, s. 45.

22 *Zaman*, 18 Ocak 2006.

bi Grameen Bankası modelinin, hem yoksulluğun göz ardı edilemeyecek bir biçimde su yüzüne çıktığı hem de devletin küçülmesi gerektiği fikrinin ideolojik ortama damgasını vurduğu bir dönemde, müthiş bir çekiciliğe sahip olması çok anlaşılır bir şeydi. Modeli Türkiye'ye tanıştıran İsrafı Önleme Derneği adlı bir STK'ydı. STK başkanı ise bir AKP Diyarbakır milletvekiliydi. İktidar partisi, beklenebileceği gibi, projeyi derhal bağrına bastı. Uygulamanın başlamasından önce, mucit Muhammed Yunus Türkiye'ye geldi ve İstanbul'un lüks otellerinden birinde, bankacılık sektörünün geniş katılımıyla düzenlenen görkemli bir toplantıda "mikrokredi mucizesini" anlattı.[23] Toplantının açış konuşmasını yapan Başbakan, "İşte gerçek yoksullukla mücadele yöntemi budur" diyerek meseleyi özetledi. Bunu, aynı konuda ve gene aynı lüks İstanbul oteli ortamında ikinci bir toplantı izledi.[24] Bu sefer toplantıyı Maliye Bakanı açtı ve yoksulluğun kredi olanaklarına ulaşamamakla ilişkisini açıkladı. Her iki toplantıda da, sosyal yardımların insanları tembelliğe ittiği oysa küçük girişimciliği teşvik yoluyla yoksulluğu ortadan kaldırmanın mümkün olduğu vurgulandı.

Grameen Bankası modeli Diyarbakır'da "başarıyla" uygulandı. Faiz oranı yüzde 20'ydi, ama bu yüksek faiz oranına rağmen kredilerin tamamının geri ödendiği söyleniyordu. Bunun bir nedeni, modelin temel özelliklerinden birini oluşturan sosyal çevre unsurunu devreye sokma yöntemiydi. Kredinin geri ödenmemesi durumunda kendilerine de kredi verilmeyeceğini bilen yakın çevre mensupları, borçluyu utandırarak veya ona destek olarak geri öde-

---

23 İsrafı Önleme Vakfı'nın düzenlediği "Mikrokredi Yoluyla Yoksulluğun Azaltılması" Konferansı, İstanbul, 9-10 Haziran 2003.

24 International Finance Corporation, Türkiye Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Bankengruppe tarafından düzenlenen Mikrofinans Konferansı, İstanbul, 2-3 Ekim 2003.

menin gerçekleşmesini sağlıyorlardı. Dolayısıyla, çok yönlü bir borçlandırma ve borçluyu alınan kredinin yükünden daha ağır bir ekonomik ve sosyal yük altına sokma durumu söz konusuydu. Herhalde daha önemlisi, bu sözde sivil uygulamanın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından bir sosyal hak olarak alınması gereken yardımlarla ilişkilendirilmiş olması ve insanların geri ödememe durumunda bu yardımlardan da yararlanamayacaklarını bilmeleriydi. Yani ortaya, Türkiye'deki devlet-toplum ilişkilerinin tarihten gelen enformel niteliğini yansıtan, ama bir anlamda da gayet çağdaş, bir alaturka devlet-STK işbirliği modeli çıkmıştı.

Grameen Bankası uygulamasının hedef kitlesi kadınlardı. Bu açıdan uygulama, "kadın girişimciliğini teşvik" amacıyla faaliyet gösteren pek çok STK projesi gibi, geleneksel kadın becerilerinin kullanımına dayanan ve evden çıkmadan üretilebilecek mallarda normal piyasa fiyatının altında bir arz artışına yol açar nitelikteydi. Sadece ekonomik açıdan değil, "kadınların güçlendirilmesi" amacına yönelik olarak da olumlu görülen bu tür girişimler, STK'ların önemli bir faaliyet alanını oluşturuyor. Bu faaliyetleri canla başla yürüten gönüllülerin dikkate almadıkları yoksulluk istatistikleri ise, Türkiye'de kendi hesabına çalışan kadınların yüzde 32'sinin yoksul olduğuna işaret ediyor (Tablo 5.7).

Tablo 5.7, mikrokredi politikalarının hedeflediği "kendi hesabına çalışan kadınlar"ın ne durumda olduğunu göstermenin ötesinde, başka bir önemli noktaya daha işaret ediyor. Bu nokta, "çalışan yoksul" olgusunun Türkiye'de ne kadar önemli olduğuyla ilgili. 2003 yılında, çalışan yoksulların 15 yaş üstü nüfusa oranının (yüzde 23), aynı yaş grubu içinde bütün yoksulları kapsayan yoksulluk oranından (yüzde 22) daha yüksek olduğunu görüyoruz. Bu, sadece hükümetin değil, yoksullukla mücadeleyi istihdam yaratmakla öz-

Tablo 5.7. Faaliyet kollarında cinsiyete bağlı yoksulluk oranları* (%)

	2002	2003		2002	2003
Toplam	22,01	22	Erkek	24,94	21
			Kadın	25,34	22
Bir işte çalışan	22,73	23	Erkek	21,49	21
			Kadın	25,26	26
Ücretli, maaşlı	20,87	19	Erkek	21,44	19
			Kadın	18,76	15
Kendi hesabına	24,38	27	Erkek	21,55	24
			Kadın	28,08	32
İktisaden faal değil	21,35	21	Erkek	20,9	21
			Kadın	21,5	22
İşsiz	32,41	31	Erkek	37,86	36
			Kadın	23,04	23
Diğer (ev hanımı, özürlü, vs.)	22,56	22	Erkek	24,48	27
			Kadın	22,21	22

(*) Aktif (15 yaş üstü) nüfus baz alınarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla, toplam yoksulluk oranı, çocuk yoksulluğunu da kapsayan tablo 5.6'daki orandan (yüzde 26) daha düşüktür.

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı Bütçe Anketi, 2002 ve EUROSTAT 2003.

deşleştiren bütün kesimlerin ciddiyetle üzerinde durması gereken bir sorun.

Türkiye'de çalışma hayatının tek sorunu işsizlik değil. İşsizlik, doğal olarak, işveren kesiminin elini güçlendirip, insanları boğaz tokluğuna, sağlıksız ve güvensiz koşullarda, uzun saatler boyunca çalıştırmasını mümkün kılan bir olgu. Bu mümkün olduğu ölçüde de, işçi örgütlenmesinin önü tıkanıp sendikaların neredeyse nesli tükenmekte olan tür haline gelmeleri kaçınılmaz oluyor. Ama bütün bu sorunların arz talep dengesi yoluyla çözülebileceğini, emek talebinin emek arzından fazla olmasıyla işçinin pazarlık gücünün artacağını ve durumunun düzeleceğini varsaymak pek gerçekçi değil.

Türkiye'de sosyal hakların geleceği: Siyaset ve ideoloji

Temmuz 2007 seçimlerinden sonra kurulan ikinci AKP hükümeti, başa geçer geçmez, hak temelli bir sosyal politika

yaklaşımının güçlenebileceği yönündeki iyimser beklentilerin çok da gerçekçi olmadığını gösteren ipuçları vermeye başladı. Yeni hükümet, bakanlardan birinin ifade ettiği gibi, her şeyden önce piyasa yanlısı bir hükümetti ve taleplerine duyarlı olduğu kesim işadamları olacaktı. İşadamlarının talepleri ise, hem sigorta primlerinin hem de vergilerin düşürülmesi yönündeydi. Bu doğrultuda, hükümet programı, bir önceki dönemde kurumlar vergisi ve gelir vergisi ve bazı alanlardaki KDV oranlarında gerçekleşen düşüşlere iftiharla değinirken, bunun yanı sıra işlem vergilerinin ve "istihdam üzerindeki yüklerin" de azaltılacağını belirtiyordu. Türkiye'de dolaysız vergi oranlarının zaten çok düşük, neredeyse tek vergi kaynağı haline gelmekte olan dolaylı vergilerin daha fazla nasıl artırılabileceğinin de meçhul olduğu göz önüne alındığında, böyle bir yaklaşımla sosyal harcamaların artırabileceği umudu biraz boş görünüyor.[25]

Hükümetle yeni cumhurbaşkanı arasındaki "uyumlu işbirliği" çerçevesinde artık yasalaşmasının önünde hiçbir engel kalmamış olan sosyal güvenlik reformu tasarısının içeriğinde yapılan bazı değişiklikler ve netleştirmeler de çok umut verici değil. Bu alanda hükümetin sosyal aktörlerin eleştirilerini dikkate almayacağı kesinleşmiş gibi.

Çalışan yoksulların sorunlarının kesinlikle dikkate alınmayacağı ve düşük ücretlere dayanan bir istihdam politika-

---

25 Türkiye'de farklı vergi kategorilerinin toplam vergi gelirleri içindeki oranları şöyle: gelir vergisi yüzde 17,6, kurumlar vergisi 7,1, sosyal güvenlik primleri ve bordro üzerinden ödenen diğer vergiler 19,8, emlak vergisi 2,9, mal ve hizmetler üzerinden ödenen dolaylı vergiler 46,8, son kategoride tüketim üzerinden ödenenler 26,1. Aynı oranların OECD için ortalama değeri ise şöyle: 25,7, 9,4, 26,3, 5,5, 31,9, 18,9. OECD (2004) *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, n. 19, s. 18. Görüldüğü gibi, Türkiye sadece gelir, kurumlar ve emlak vergisi kategorilerinde değil, mutlaka düşürülmesi gerektiği düşünülen "istihdam vergileri"nde de OECD'nin epeyce gerisinde. Ama mal ve hizmetlerden alınan dolaylı vergiler konusunda epey ilerde. Dolaylı vergilerin çoğunlukla gelir bölüşümünü bozucu etki yapan vergiler olduğunu biliyoruz.

sının sürdürüleceği ise, yeni devlet bakanlarından Mehmet Ali Şahin'in, işgücüne katılma oranını ve enformel sektördeki durumu hesaba katmayan tuhaf bir bölme işlemine dayanarak, Türkiye'de ortalama ücretlerin GSMH'ya oranının gayet yüksek olduğunu ilan etmesiyle netlik kazanmış durumda. Hükümetin hazırlattığı yeni anayasa taslağında işçi örgütlenmesinin önündeki engellerin aynen korunması ise, işçi örgütlerinin bu tavra karşı çıkma imkânı bulmalarını zorlaştıracak nitelikte.

Söz konusu anayasa taslağının daha önceki anayasa metninde yer alan barınma hakkına yer vermemesi de başka bir ümit kırıcı gelişme. Bu değişiklik, bütün hızıyla süren "kentsel dönüşüm" uygulamasının özellikle Roman nüfusu evsiz barksız bırakma yönündeki etkilerinin hissedilmeye başladığı ve STK'ların bunu dile getirme çabalarına kararlılıkla kulak tıkandığı bir ortamda anlam kazanıyor.[26]

Sosyal yardım alanındaki ilk sinyaller de pek olumlu yönde değil. Başta cumhurbaşkanlığı makamı olmak üzere devlet kurumlarının başına "dindar" kimselerin getirilmesine özen gösterilen bir ortamda, İslâmi hayırseverliğin güç kazanacağı yolunda bir öngörü hiç temelsiz değil. İktidarın ilk günlerinde fotoğraflarla basına yansıyan skandal niteliğinde bir haberin, Erzurum'da yoksullara erzak yardımı yapan bir hayır kuruluşunun, yardımı vermeden önce insanlara Fatiha okuttuğu haberinin, yetkililerce hiç önemsenmemesi, bu yöndeki örneklerin hızla artabileceğine ve benzer anlayıştaki müminlerin sosyal yardım alanında devlete önemli bir destek sağlayabileceklerine işaret ediyor.[27] Yeni hükü-

26 Kentsel dönüşüm politikası çerçevesindeki uygulamaların kent yoksulları açısından ne anlama geleceği konusunda önemli ipuçları veren kapsamlı bir çalışma için bkz. Burkay, H. Ö. (2006) *Social Policy of Urban Transformation: Social Housing Policies in Turkey from the 1980s to the Present*, yayınlanmamış lisans üstü tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü.

27 *Milliyet*, 5 Ekim 2007

met döneminde hayırseverliğin kazanacağı önemin başka bir işaretini de, seçimden sonra bakan eşlerini bir toplantıya çağıran başbakanın eşinin, hanımlara halkla bütünleşmelerini ve bu bütünleşmenin yöntemi olarak ellerinde erzak paketleriyle yoksul haneleri ziyarete gitmelerini önermesiyle ilgili gazete haberlerinde görebiliyoruz. Haberlerde, hanımlara paketlerinin muhteviyatına dair bir liste verildiğinden de söz ediliyor.[28]

Aslında, AKP döneminin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele ortamının temel çelişkilerinden birini, verilerle ideoloji arasındaki uyuşmazlık oluşturuyordu. Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın boyutları ve ciddi sosyal politika önlemleri alınmadan sorunun çözülemeyeceği iyice görülmüştü. Bu bölümde birkaç örnekle özetlemeye çalıştığım ideolojik ortam ise, görülen ve kısmen kabul edilen gerçeklikten kaçma çabalarını yansıtıyordu. Bu çabaların, sosyal harcamalarda ciddi bir artış gerektiren sosyal politika önlemlerinin devreye girmesini, özellikle anlamlı bir asgari gelir desteği politikasının uygulamaya konmasını engellemekte ne ölçüde başarılı olacağı, kısmen, Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin gidişatına bağlıydı. AB'ye uyum sürecinin durmadığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hazırladığı Sosyal İçerme Belgesi doğrultusunda Ulusal Eylem Planları ortaya çıkmaya başladığı takdirde, hükümetin bu planlar çerçevesinde cevap vermesi beklenen "yoksulluk oranını ve sosyal dışlanmayı ne kadar, hangi yöntemlerle azaltacaksınız?" sorusuna "bağış toplayarak" veya "mikrokredi vererek" diye cevap veremeyecek bir duruma gelmesi kaçınılmazdı.

Ama AB ile ilişkilerin tavsamaya başladığı bugünlerde durum pek parlak görünmüyor. Türkiye ekonomisinin ilk AKP hükümeti döneminde ciddi bir biçimde büyümesi-

---

28 *Milliyet*, 12 Eylül 2007 ve *Akşam*, 12 Eylül 2007.

nin, piyasanın yoksulluk sorununu kendi başına çözebileceği yönündeki inancı besleyerek, sosyal yardımların gerçekten sadaka niteliğindeki ayni transferlerle sınırlanmasına yol açmış olması mümkün. Çalışan yoksulların durumu ise, özellikle AKP hükümetinin en çok önem verdiği kesimi oluşturan küçük ve orta boy işletmelerin çıkarları ve yoksulluğu işsizlikle özdeşleştiren yaklaşımlar doğrultusunda kolayca göz ardı edilebilecek nitelikte. Gelişmelerin ne yönde olacağını belirleyecek önemli unsurlardan biri, sadakayla sosyal hakları birbirinden ayırabilen kesimin hak temelli bir sosyal içerme politikasını ne ölçüde sahipleneceği. Bu bağlamda, bir dizi önemli sorunla karşılaşılacağı söylenebilir.

Bu sorunlardan biri, eşitsiz korporatist bir sosyal güvenlik sistemi içinde oluşmuş olan tepkilerin niteliği. Birinci AKP hükümeti döneminde bazı örneklerini görmüş olduğumuz gibi, bu formel sosyal güvenlik sisteminin kapsadığı kesimlerin çabaları, büyük ölçüde kendi edinilmiş haklarını koruma amacına odaklanabiliyor. Bu kesimler açısından bu, bir ölçüde doğal, ama aynı zamanda başarısızlığa mahkûm bir strateji. Formel sistemin dışladığı büyük halk kesimlerinin sorunlarını göz ardı edenlerin, kendi edinilmiş haklarına yönelik neo-liberal saldırıya direnmeye çalışırken toplumdan güçlü bir destek alması çok zor. Oysa böyle bir destek, örgütlü direniş imkânlarının 12 Eylül rejimi tarafından neredeyse yok edildiği, yeni ekonomik düzenin çalışma hayatının büyük ölçüde enformelleşmesine yol açtığı bir ortamda özellikle önemli.

Türkiye'de muhalefetin ciddi bir sosyal içerme politikasını, vatandaşlık haklarına gönderme yapan bir anlayışla savunmamasının sebeplerinden biri de, sosyal içermeyi istihdama bağlama eğilimi. Bu, istihdamın yapısındaki sorunların ve özellikle çalışan yoksulların durumunun göz ardı

edilmesine zemin hazırlayan bir eğilim. Ayrıca, neo-liberal yaklaşımın benimsediği refah devletinden istihdam devletine geçilmesi gerektiği yolundaki fikirlerle uyumlu bir yanı da var. Bu alandaki fikir birliği, sosyal vatandaşlık haklarını savunan bir muhalefetin ortaya çıkmasına ciddi bir engel oluşturacak nitelikte.

Birinci AKP hükümeti döneminde sosyal güvenlik reform tasarısının sosyal yardımlarla ilgili ayağının meclise getirilmeden ortadan kaybolmasına tepki verilmeyişi, kısmen yukarıda değindiğim sorunlarla ilgiliydi. Bunun yanı sıra, sosyal yardımın, modern yönetişim biçimlerinin muktedirlerce benimsenen bir öğesi olduğu inancının da, hak temelli bir sosyal içerme politikasının sahipsiz kalışında belirli bir rol oynadığı söylenebilir. Bu açıdan, postmodern düşünce ortamında, özellikle Foucault'ya yapılan göndermelerle biçimlenen ve mâduniyet çalışmalarına eklemlenen bir iktidar anlayışının güçlenmesi oldukça önemli. Burada, devlete yönelik talepler içeren bir sosyal hak söylemini, yoksullar adına iktidar mevkiinden konuşanların söylemi olarak değerlendiren bir anlayış söz konusu.[29] Bu anlayış doğrultusunda, yoksulluğu yoksulların sesini duyurarak inceleyen araştırmaların sosyal politika alanına bağlanmasıyla sağlanabilecek sayısız yarar da kaybolup gidiyor. Bu noktada, benim aklıma, "eğer yapılan iş anlamlı bir politika talebine dönüşmeyecekse, araştırmacının yoksul evlerine girip tencerede ne piştiğine (veya pişmediğine) bakması insanlara saygısızlık sayılmaz mı?" gibi sorular gelebiliyor...[30]

Daha da önemlisi, sosyal politika alanından ayrı durmaya özen gösteren yaklaşımların devlet müdahalesi karşıtı neo-

---

29 Özellikle bkz. Erdoğan, N. (2001) "Türkiye'de Yoksulların Kültürel Temsilleri üzerine", *Toplum ve Bilim*, 89: 7-21.

30 Bana böyle şeyler düşündüren çalışmalardan biri, çok beğendiğim bir kitap olan *Yoksulluk Halleri*: Erdoğan, N. (der.) (2007) *Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*, İstanbul: İletişim Yayınları.

liberal politikalarla uyum içinde olmaları. Bu uyumluluk çoğu zaman gözden kaçıyor. Dolayısıyla ortaya, yeni refah yönetişimi politikalarını bazen oldukça anlamlı bir biçimde eleştirebilen, ama bunların karşısına konulabilecek yeni politikalara karşı son derece kuşkulu olduğu ölçüde, meydanı tamamen onlara bırakan bir yaklaşım çıkıyor. Bu noktada radikal bir kapitalizm karşıtlığı, kapitalizmin günlük hayatlar üzerindeki etkisini değiştirmeye çalışmayan, yani siyasetle uğraşmayan pasif bir duruşa dönüşebiliyor. Bu anlamda siyasetin reddi de, zaten, içinde bulunduğumuz ortamın önemli özelliklerinden biri.

Ama söz konusu olan sadece muhalefetin niteliği de değil. Hükümetin, meslek kuruluşlarının ve STK'ların uyarı ve önerilerini dikkate almamak konusundaki kararlılığı da, sosyal politika ortamının gayet olumsuz bir özelliği olarak ortaya çıkıyor. Bu bağlamda, tabip odaları ve sağlık çalışanlarının diğer örgütlerinin, hizmet sunumunda özel kuruluşların artan öneminin hem finansman zorluklarına hem de tıp etosunun aşınmasına yol açacağı yolundaki gayet ciddi uyarılarının hiç dikkate alınmayışını görmezden gelmek imkânsız. Aynı şekilde, engellilerle ilgilenen düzenlemelerde ilgili STK'ların görüşünün alınmaması çok ciddi bir sorun olarak ortada duruyor.[31] Bu ve buna benzer konularda, muhalefet tutarlı bir eleştiri ve öneri paketiyle ortaya çıkıp bunu kamuoyuna duyurmak konusunda başarılı olmamış olabilir. Ama bu gözleme dayanarak politika ortamını ciddi biçimde sakatlayan diyalog eksikliğinin sadece onlardan kaynaklandığını öne sürmek mümkün değil.

Her şeye rağmen, Türkiye'de hak temelli bir sosyal içerme politikasının tamamen sahipsiz olduğu söylenemez. Aksine sosyal hak söylemi, zaman zaman daha önce hiç rastlanma-

---

31 Bkz. BİA Haber Merkezi, 15 Ekim 2007

yan bir netlikle kullanılmaya başlanmış durumda. Mesela bazı STK'ların, devletin özürlülere yönelik "Gökkuşağı Projesi" gibi veya "Eğitime Yüzde 100 Destek" gibi girişimlerle sosyal alanı terk etmeye yönelmesine karşı çıkarken, açıkça bu söylemi kullandıklarını görebiliyoruz. Nitekim, Türkiye Sakatlar Derneği ve İnsan Hakları Derneği, Mayıs 2006'da, Engelliler Haftası münasebetiyle verdikleri demeçlerde, engellilerin eşit vatandaşlar olarak topluma katılabilmelerinin ön koşulunun bu alanda devlet harcaması gerektiren önlemlerin devlet tarafından alınması gerektiği olduğunu açıkça dile getirdiler.[32] Eğitim alanında TEPAV (Türkiye Ekonomik ve Politik Araştırmalar Vakfı), kamu yatırım harcamalardaki düşüşe işaret etti.[33] Eğitim-Sen, 2006 sonunda yürüttüğü "Bütçeden Eğitime Yeterli Kaynak, Okuluma Ödenek İstiyorum" kampanyası bağlamında topladığı bir milyon imzayı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sundu.[34] Sosyal Haklar Derneği, geçtiğimiz Eylül ayından itibaren aylık "Sosyal Hak İhlalleri" raporları yayınlamaya başladı.[35] Hatta, medyanın katıldığı, sahiplendiği ve bağış toplamasına ciddi katkıda bulunduğu "Haydi Kızlar Okula" kampanyasının önde gelen yürütücülerinden Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği kurucusu Türkan Saylan, devlet sorumluluklarına dikkat çeken ifadeler kullanarak, açıkça "Biz modeli gösteriyoruz. Devlet bunları yapmalı. İktidarlar sorunları çözecek" yolunda demeçler verdi.[36] Her ne kadar medyanın üzerinde durduğu bu değil, bir sivil seferberliğin başarısı ve bu başarıya kendi yaptıkları katkı olsa da, soruna içerden bakanlar devleti göreve çağırmaya başlamışlardı.

32 BİA Haber Merkezi, 11 Mayıs 2006.

33 TEPAV/EPRI (2006).

34 BİA Haber Merkezi, 21 Kasım 2006.

35 Sosyal Haklar Derneği: www.sosyalhaklar.org

36 Derya Sazak'la "Sohbet Odası"nda yapılan görüşme: *Miliyet*, 7 Ağustos 2006.

Hayırseverlik diliyle sosyal hak dili arasındaki ayrım, belki de en net ifadesini Engelliler.biz Platformu yöneticisi Bülent Küçükaslan'ın engellilere evde bakım hizmeti verilmesiyle ilgili düzenlemelere yönelttiği eleştirilerde buldu. Şöyle diyordu Küçükaslan:

> Sakatlığı bulunanlar için bağımsız yaşam demek, aslında herkesle eşit olmak demektir. Ya da şöyle söyleyeyim; Türkçe'de bir söz vardır ya 'Veren el alan elden üstündür' diye (Google bunun Hadis olduğunu söylüyor), işte bu sözdeki 'üstün'lere malzeme olmamaktır sakatlar için bağımsız yaşam.
>
> Kimseye muhtaç olmadan kimsenin komplekslerini gidereceği 'dev aynası' olmadan, kimseye kendisini tatmin etmesi için malzeme olmadan yaşayabilmektir. Saygı görmek, birey olmak, özgür olmaktır.
>
> Peki kime karşı özgür, kimle eşit olmaktan bahsediyoruz? Ailemize, komşumuza, arkadaşlarımıza, marketteki satıcıya, otobüs şoförüne, belediyedeki görevliye... herkese, ama herkese karşı....
>
> İane,... iyilik düşüncesinden, dinî ya da ahlâki bir borçtan, ya da örf ve adetten kaynaklı karşılıksız yardım anlamına gelirken, hak, devletle-birey arasındaki güven ilişkisine karşılık gelmektedir. Bir başka deyişle, iane 'veren el'ken, hak, kimse 'alan el' olmasın diye devletin varolmasıdır.[37]

Bütün sosyal dışlanmışların ve yoksulların kendilerini bu netlikte ifade etmelerini bekleyemeyiz. Her yerde olduğu gibi Türkiye'de de, hak mücadelesi içinde seslerini duyurmaları çok zor olan yoksulların haklarından söz etmek, büyük ölçüde, Bülent Küçükaslan'ın engelliler için istediği

37 Bülent Küçükaslan, "Evde Bakım Hizmeti ve Bağımsız yaşam", BİA Haber Merkezi, 15 Ekim 2007.

şeyin aslında herkesin herkes için istemesi gereken şey olduğunu anlayabilenlere kalıyor. Örgütlü kesim, bunu anlayabildiği ölçüde, devleti, sadece çalışıp prim ödeyenlerin değil, herkesin sosyal haklarının güçlenmesi adına göreve çağırabilecektir. STK'lar, bunu anlayabildikleri ölçüde, vatandaşlarına karşı sorumluluklarını yerine getirmeyen devlete, bu ihmali kolaylaştıracak şekilde destek sağlamayı iş edinmeyecek, hak ihlallerinin peşine düşüp sosyal içerme amaçlı politikalar üretmeye çalışacaklardır. Bu yapılmadığı takdirde, yoksulluk ve sosyal dışlanma tehdidi altındaki kesimin eşit vatandaşlık statüsü, eskiden olduğu gibi, lafta kalacaktır.

Sonuç

Türkiye'de ve pek çok başka ülkede, bugün ve genellikle, yoksullukla ve sosyal politikayla ilgili tartışmalar, yoksulluk ve sosyal politikanın ötesindeki sistem sorunlarını ele alan bir nitelik kazanıyorlar. Bunun belli bir kaçınılmazlığı var çünkü yoksulluk ve sosyal politika, kapitalizmin ne olduğunu ve insan için ne anlama geldiğini sorgulamak için belki de en müsait alan. Bunu yazarken, belirli bir kapitalizm tanımından, insan ihtiyaçlarıyla ilgili belirli bir yaklaşımdan ve belirli bir yoksulluk ve sosyal politika anlayışından yola çıkıyorum.

Kapitalizmden söz ederken üzerinde durulması gereken temel noktanın üretim araçlarının özel mülkiyeti olduğunu düşünmüyorum. Üretim araçlarının özel mülkiyeti doğal olarak çok önemli, ama kendi içinde bir olgu olarak değil, mülksüzleşmeyle birlikte yer aldığı için yol açtığı sonuçlar açısından önemli. Bu sonuçlar, Marx'ın düşüncesinin merkezinde yer alan ve Polanyi'nin önemle altını çizdiği bir metalaşma süreci bağlamında ortaya çıkıyor. Söz ko-

nusu olan, toprağın ve emeğin metalaşmasıyla, Polanyi'nin deyişiyle satılmak için üretilmiş piyasa malları olmadıkları kesin olan doğanın ve insanın, sanki öyleymişler gibi, hayalî metalar olarak kavramsallaştırılıp bu kavramsallaşmaya politik müdahaleler yoluyla kurumsal bir kılıf hazırlanmasıyla tanımlanan bir süreç. Bu hiç doğal olmayan süreç, insanı işgücü olarak gören ve "çalışmayana ekmek yok" anlayışını doğallaştıran bir değerler sisteminin yerleşmesiyle birlikte yer alıyor.

Bunun insanın toplumsal varlığını ve insan toplumunu ciddi biçimde tehdit eden bir yanı var. Bunu görebilmek için, galiba, insan ihtiyaçlarından söz etmek gerekiyor. İnsan ihtiyaçlarından söz etmek ise, hiç kolay bir iş değil. Buradaki zorluğun tek sebebi, ihtiyaçların toplumsal ve tarihsel olarak değişen niteliği değil. Ortada bir de siyasi tehlike var. İnsan ihtiyaçlarını somut bir biçimde tanımlamaya kalkmak tehlikelidir, çünkü bu, eski sosyalist blok ülkelerinden bir grup düşünürün tabiriyle "ihtiyaçlar üzerine diktatörlük"[1] kurma anlamına gelebilir ki, belki de diktatörlüklerin en kötüsüdür. Diktatörlüklerin en kötüsüdür, çünkü bireyin kendi hayatını ilgilendiren kararları kendi özgür iradesiyle alabileceğini reddetmeyi ve onun bu imkânı kullanmasını engellemeyi içerir. Öte yandan, insan ihtiyaçlarından söz etmeyi topyekûn reddetmek de önemli tehlikelere yol açar. Bunu reddetmek, biraz da siyaseti reddetmek anlamına gelir ki, siyasetin reddedildiği nokta, insanların tam olarak kendi kaderlerine terk edildiği noktadır. O noktada, aç çocukların sorunlarını dahi doğal bir kaçınılmazlık olarak kabul etmek durumunda kalabiliriz. Ekonomik liberallerin, bireysel özgürlükler adına bu noktaya gelmeleri çok rastlanan bir durumdur ve kabul edilmesi zor bir durumdur.

---

1 Feher, E., A. Heller ve G. Markus (1983) *Dictatorship over Needs*, Oxford: Blackwell.

Ben, bu ikilemin ötesinde, diktatörlükle aldırmazlık veya özgürlük kısıtlamalarıyla insanın özgür olabilmesinin koşulları hakkında düşünmeyi reddetme seçenekleri arasında bir yol olduğuna inanıyorum. İhtiyaç kavramını çok geniş bir biçimde tanımlayarak, insanın içinde yaşadığı topluma o toplumun herkesle eşit bir ferdi olarak katılma ihtiyacından söz edebileceğimizi düşünüyorum.[2] Böyle bir ihtiyaç kavramına yaslanarak, kapitalist toplumlara özgü metalaşma sürecinin insana ve insan toplumuna ne yaptığını net bir biçimde görmek mümkün olabilir ve 16. yüzyıldan itibaren, bazı insanlar bunu görmeyi ve reddetmeyi başarmışlardır.

Bunun görüldüğü ve reddedildiği alan, her şeyden önce, yoksullukla ilgili tartışmalar olmuştur. Bu da gayet anlaşılır bir şeydir, çünkü yoksulluk, her şeyden önce, insanın topluma diğer insanlar gibi katılabilmesini engelleyen bir sosyal dışlanma sorunudur. Tarih, bu sorunun hiç de tali bir sorun olmadığını gösteriyor. Ne iş bulamamak ne de çalıştığı halde geçimini sağlayamamak istisna niteliğinde durumlardır. Tarihsel olarak, bu durumlara bazı kapitalist toplumlarda daha çok bazılarında daha az rastlanır, ama kapitalist toplumlarda, her zaman, bunları sorgulayanlar ve bu sorgulamayı düzenin niteliğine kadar uzatanlar olmuştur.

Yoksullukla ilgili tartışma, her zaman böyle siyasi bir nitelik taşımaz. Tartışmanın siyasileşmesi, düzeni olduğu gibi korumayı amaçlayanlar açısından hiç istenmeyen bir şeydir. Bu amaç doğrultusunda kullanılan en önemli dayanak, her zaman, hayırseverlik olmuştur. Hayırseverlik, yoksulluğu siyasileştirmeye yönelik çabaların karşısına çıkarılan en önemli kozdur. Sosyal politika düşüncesi ise, yoksullukla

---

2 Bu ihtiyaç kavramı daha önce Gürol Irzık'la birlikte yazdığımız bir makalede tartışıldı: Buğra, A. ve G. Irzık (2000) "İnsan İhtiyaçları, Tüketim ve Sosyal Politika", A. Buğra, *Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde: İhtiyaçlar ve Tüketim Üzerine Yazılar* içinde, İstanbul: İletişim, 2000, s. 27-62.

mücadele görevini siyasi otoriteye verdiği ölçüde, yoksulluğu siyasileştirir.

Bu siyasileşme her zaman piyasaya müdahaleyi gerektirir. Müdahalenin niteliği ise, vurgunun istihdama mı haklara mı yapıldığıyla ilgilidir. İstihdama yapılan vurgu, meta efsanesini fazla sorgulamadan emek piyasasının işleyişini değiştirir. Hak vurgusu ise, insanın işgücü olduğunu reddederek, onun toplumun hak sahibi bir ferdi olarak topluma katılmasının yollarını araştırmak durumundadır. Bunun mantıksal sonucu, kapitalizmin, yukarıdaki metalaşma eksenli tanımın ötesinde, "başka bir şeye" dönüştürülmesi olabilir. Başka bir deyişle, hak temelli sosyal politika arayışları, kaybedilen ortak alanların yeniden keşfedilmesine, insanın piyasaya olan bağımlılığının azaltılmasına yönelik arayışlardır.

Hak temelli sosyal politika yaklaşımları, böyle bir potansiyele sahip oldukları ölçüde, kapitalizmle çelişen bir nitelik taşırlar. Ama aynı zamanda, kapitalizmin insan ihtiyaçları ve insan toplumuyla bağdaşmaz niteliği, bu yaklaşımların kapitalizmin asli bir parçası olarak her zaman var olmalarına yol açar. Söz konusu olan, bir sınır mücadelesi ve bu mücadele içinde kazanılan ortak alanlardır diyebiliriz.

Bugün Türkiye'de hak temelli bir sosyal politika yaklaşımının pek güçlü olduğunu söyleyemeyiz. Bunun nedenlerini, Türkiye'deki sosyal politika ortamını tarihsel arka planı ve uluslararası bağlamı içinde değerlendirerek irdelemek gerekiyor. Bu kitabın bu doğrultudaki değerlendirmelere bir katkı olduğunu umuyorum. Bununla ilgili olarak, Türkiye'deki geç kapitalizmi Batı kapitalizminin gelişmesinden ayıran bazı özellikleri ortaya koymaya çalıştım. Bu özellikler arasında, çalışma hayatının yapısı ve devlet-toplum ilişkisinin niteliği önemli bir yer tutuyor. Türkiye'nin tarihsel gelişmesi içinde, bazı başka çevre ülkelerinde olduğu gibi, çalışma hayatında özgür sözleşme ilişkilerinin belirleyici bir

rol oynadığını söylemek mümkün değil. Kendi hesabına çalışanların veya ücretsiz aile işçilerinin büyük bir sayısal ağırlığa sahip oldukları düşünülürse, emeğin metalaşması konusuna biraz farklı yaklaşmak gerektiği görülebilir. Aynı şekilde, devletin, özel mülkiyet ve özgür sözleşme ilişkilerini korumanın ötesinde bir rol oynarken, bunu kapitalizmi haklar yoluyla meşrulaştırmaktan çok, insanlara yasal zemini oldukça kaypak fırsat alanları açarak yapmış olduğunu unutmamak gerekiyor.

Bunun anlamı, insanın geçiminin toplumsal koordinatlarının, formel kurallara göre işleyen piyasa ve devlet gibi iki kurumun etkileşiminin ötesinde, ama devleti de kapsayan, enformel nitelikli ilişki biçimlerine bağlı olarak belirlenmesi. Böyle bir ortamda, ne ortak alanları tamamen ortadan kaldıran bir kapitalist gelişme sürecinden ne de sosyal hakların gelişmesi yoluyla oluşturulan yeni ortak alanlardan söz etmek mümkün. Yine de, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde, formel bir sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkıp gelişmesiyle, toplumun bir kısmının enformel nitelikli ilişkilerin ötesinde bazı haklar edinmiş olduğunu görüyoruz. Bu açıdan Türkiye'nin benzer ekonomik gelişme düzeyindeki pek çok ülkeden daha ilerde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla Türkiye'de, devlet-vatandaş ilişkisinin ikili bir yapı arz ettiğini söylemek mümkün.

Böyle bir tarihsel gelişmenin sürdürülebilirliği, büyük ölçüde, ülkenin dünya kapitalizmine eklemlenme sürecinin niteliğine bağlıydı. Türkiye 1980 sonrasının neo-liberal küreselleşme ortamında dışa açık bir piyasa ekonomisi modeline geçerken, hem formel sektör çalışanlarının edinilmiş hakları sınırlanmaya, hem de formel sistemden dışlanmış durumdakilere sağlanan fırsat alanları ortadan kalkmaya başladı. Söz konusu olan, iki farklı kesimi farklı biçimlerde etkileyen bir metalaşma ve ona bağlı bir sosyal dışlanma süreciydi. Yani Tür-

kiye, kapitalizmin insan ve toplum üzerindeki etkisiyle tanışıyordu, ama kaybedenlerin kaybettikleri şeyler birbirinden epeyce farklıydı. Aynı zamanda devlet, daha önce formel sosyal güvenlik sistemiyle tanışıklığı olmayan kesime bazı haklar sağlayarak, ikili vatandaşlık konumlarını ortadan kaldırmaya yönelik girişimlerde bulunuyordu.

Böyle bir ortamda, hak temelli bir sosyal politika yaklaşımının karşısındaki zorlukları sadece neo-liberal küreselleşmenin etkilerine bağlamanın yanlış olacağını düşünüyorum. Bu etkiler önemsiz değil. Özellikle Türkiye'de İslâmcı siyasetin, bütün dünyada etkili olan muhafazakâr liberalizmle mükemmel bir uyum içinde olduğu düşünüldüğünde, hiç önemsiz değil. Ama bu noktada hatırlanması gereken iki şey daha var. Önce, İslâmcı siyasetle muhafazakâr liberalizm arasındaki uyumun önemli bir öğesini oluşturan devletle bütünleşerek kurumsallaşmış hayırseverliğin, tek parti dönemine uzanan kökleri bulunduğunu unutmamak önemli.

İkincisi, sosyal hak taleplerini dile getirebilecek olan örgütlü ve sesi çıkan kesimlerin, sosyal dışlanma tehdidini en güçlü biçimde hissedenlerin sorunlarını kendi sorunları olarak görmemeleri. Formel kesimde çalışanlar açısından bu uzaklık, sosyal hak kavramının işten ve işteki konumdan kaynaklanan haklara indirgenmesine yol açıyor. Türkiye'nin geleneksel refah rejimi içindeki Bismarckçı formel sosyal güvenlik sistemi, bu indirgemeyi kolaylaştıracak nitelikte. Kitabın son bölümünde tartıştığım gibi, yoksullukla mücadele meselesinin Cumhuriyet tarihinde ilk defa ciddi bir biçimde gündeme gelmesinin muhafazakâr liberal bir hükümet dönemine rastlaması da, aynı yönde etki yapabiliyor. Aslında bu göründüğü kadar çelişkili bir durum değil çünkü yoksulluğun göz ardı edilemez boyutlara ulaşması, Türkiye'de piyasa ekonomisinin yerleşmesi ve ülkenin kapi-

talist dünyaya eklemlenmesine bağlı ve bu yerleşme ve eklemlenmeyi en kararlı biçimde sürdüren hükümet, yine, söz konusu muhafazakâr liberal hükümet. Bu ortamda, yoksulluk konusuyla ilgilenmek durumunda kalan hükümetin, aynı zamanda formel sosyal güvenlik sistemi içindeki hakların kapsamını daraltmaya çalışması ve bunu yaparken, hakları elinden alınanların göreli iyi durumlarını sürekli yoksulların durumuyla karşılaştırması, ortaya yapay bir çıkar ayrımı çıkarıyor.

Bu gerçekten yapay bir ayrım, ama ciddiye alınması gereken bir ayrım. Yapay, çünkü kapitalist bir ekonomide kitlesel yoksulluğun formel sektörde çalışanların pazarlık gücünü ve sosyal konumlarının meşruiyetini zayıflatması kaçınılmaz. Ama tam da bu yüzden ciddiye alınması gereken bir ayrım, çünkü formel sektörde çalışanların, sadece kendi durumlarıyla ilgilenip sistemin öteki mağdurlarının sorunlarını göz ardı ettikleri sürece, kendi sorunlarına anlamlı ve kalıcı bir çözüm olanağı bulmaları imkânsız. Bugün Türkiye'de, böyle bir göz ardı etme durumunun varlığından söz etmek mümkün.

Buna, Türk solunun, Marx'a tamamen yabancı bir yaklaşımla, "emeği en yüce değer" olarak benimsemesi de eklenebilir. Ama bugün, Türk solunun içinde, sayısal olarak önemli olmasa da gayet nitelikli bir kesimin, postmodern düşünce ortamına özgü bir yaklaşımla, "yoksullar adına konuşmayı" sorunsallaştırmaları da önemli. Yoksul olmayanların yoksulların sorunlarından söz etmelerinin iktidar mevkiinden konuşmak olduğu, sosyal politikanın bir iktidar aracı olarak görülmesi gerektiği yolundaki fikirler de, hak taleplerinin yeterince sahiplenilmesinin önünde engel oluşturabilecek nitelikte.

Buradaki kaygıların, yukarıda "ihtiyaçlar üzerinde diktatörlük" kavramını kullanarak değindiğim tehlikeyle bağlan-

tılı olabileceğini düşünüyorum. Ama, gene yukarıda değindiğim gibi, insan ihtiyaçları üzerine konuşmayı topyekûn reddetmenin maliyeti de son derece yüksek ve bugün bu maliyetin neo-liberalizme tam bir teslimiyet biçiminde tezahür etmesi söz konusu.

Sadece insan olarak ve sadece insan olduğumuz için, hastalandığı zaman tedavi olamayan, yaşlılığında aç açık kalabileceğini düşünerek yaşayan, çocuğunu okula gönderemeyen, sağlıklı barınma imkânına sahip olmayan, düzenli bir gelir getiren düzgün bir işi olmadığı için her an parasız kalabilecek olan bir insanın durumunu anlayabiliriz. Bu durumdaki insanların başkalarının merhametine teslim edilmesinin iyi bir şey olmadığından emin olabilir, insanı hayırsever gönüllülerin veya kendi yakınlarının insafına bırakan bir toplumu eleştirebiliriz.

Ancak bu türde bir eleştiri bizi bütün olarak anlamlı bir sosyal politika paketine götürebilir. Bu paket, sağlık, emeklilik, eğitim ve barınma haklarının, işteki konumdan ve prim ödemelerinden bağımsız olarak, herkesin yasal hakkı olduğu, herkesin toplu ulaşım hizmetlerinden yararlanabildiği, sadaka niteliğindeki düzensiz ayni yardımların değil, düzenli ve nakdi bir asgari gelir desteğinin bir vatandaşlık hakkı olarak kabul gördüğü, çalışma koşullarının yasayla düzenlendiği ve denetlendiği bir toplumda hayata geçirilebilir. Bunun hayata geçebilmesi için, eşit olmayanlara eşit davranmaya kalkışmanın yanlış olacağının görülmesi de çok önemli. Kadınların erkeklerden farklı ihtiyaçları olduğu açık. Eşcinsellerin toplumsal bir ayrımcılıkla karşı karşıya oldukları açık. Ana dili Türkçe olmayan çocukların veya Roman çocukların eğitimde başarılı olmaları için, onların herkesten farklı sorunları olduğunu görmek gerektiği açık. Topluma katılmalarının özel koşullarını hazırlamadan özürlülerin eşit vatandaşlık haklarından bahsetmenin saçma ol-

duğu açık. Bunu görmek için, kadın, Kürt, Roman, eşcinsel veya özürlü olmak gerekmediği de, herhalde, açık.

Burada, sadece bugün değil, daha önceki dönemlerde de Türkiye'de insanların toplumsal varoluş biçimlerini tanımlayan düzenlemelerden oldukça farklı bir düzenleme biçiminden söz ediyorum. Bu düzenlemelerin hayata geçtiği bir toplumda gelir eşitliğinin ne ölçüde gerçekleşeceği çok net olmayabilir. Ama insanların içinde yaşadıkları topluma o toplumun eşit bir ferdi olarak katılabilmelerinin koşulları hazırlandığı ve doğal olarak, demokratik siyasi süreçler işlediği ölçüde, bu insanların eşitsizliklere karşı çıkma ve ekonomik düzenin daha kapsamlı bir biçimde değişmesi için somut talepler ve yöntemler geliştirme imkânları genişleyecektir. Derinleşen yoksulluğun ve çaresizliğin siyasetinden söz etmeyi ise, anlamlı bulmuyorum çünkü burada söz edilen şeyin siyaset olmadığını düşünüyorum.

KAYNAKÇA

Adaman, F., A. Buğra ve A. İnsel (yayınlanacak) "Societal Context of Labor Union Strategy: The Case of Turkey", *Labor Studies Journal.*

Ahmad, F. (1998) "Cumhuriyet Türkiye'sinde Sınıf Bilincinin Oluşması, 1923-44", D. Quataert ve E.J. Zürcher (der.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950* içinde, çev. C. Ekiz, İstanbul: İletişim Yayınları, 123-154.

Akşit, B. (1999) "Cumhuriyet Döneminde Türkiye Köylerindeki Dönüşümler", O. Baydar (der.), *75 Yılda Köylerden Şehirlere* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı, 173-186.

Altan, Ç. ve A. Güler (2001) *Al İşte İstanbul*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 3. baskı.

Amsden, A. (2001) *The Rise of "The Rest": Challenge to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Ashcraft, R. (1995) "Lockean Ideas, Poverty, and the Development of Liberal Political Theory", J. Brewer ve S. Staves (der.), *Early Modern Conceptions of Property* içinde, New York ve Londra: Routledge.

Atasagun, Y. S. (1941) "Türkiye'de İçtimai Siyaset Meseleleri", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 2(3-4), ayrı bası, İstanbul: Güven Matbaası.

Avcıoğlu, D. (1973) *Türkiye'nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın*, İstanbul: Cem Yayınları, c.2.

Barker J. M. vd. (1951) *Türkiye Ekonomisi: Kalkınma Programı için Tahlil ve Tavsiyeler*, Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Ankara: Akın Matbaası.

Başgöz, İ. ve H. E. Wilson (1968) *Türkiye Cumhuriyetinde Eğitim ve Atatürk*, Ankara: Dost Yayınları.

Beck, H. (1997) *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia: Conservative Bureaucracy and the Social Question 1815-1870*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Berkes, N. (1997) *Unutulan Yıllar*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Beveridge, W. (1942) *Social Insurance and Allied Services*, New York: The MacMillan Company.

Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society*, Londra: George Allen and Unwin.

Block, F. ve M. Somers (2003) "In the Shadow of Speenhamland: Social Theory and the Old Poor Law", *Politics and Society*, 31(2): 283-323.

Bode, I. (2006) "Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe", *Journal of European Social Policy*, 16(4): 346-359.

Bonner, M., M. Ener ve A. Singer (der.) (2003) *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts*, Albany: State University of New York Press.

Bora, T. (2007) "Menderes", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, c.7, 482-507.

Boran, B. (1942) "Sanayide Köylü-İşçi", *Yurt ve Dünya*, 15-16: 80-84.

Boratav, K. (2003) *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002*, Ankara: İmge Yayınevi.

Briggs, A. (1961) "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology / Archives europeennes de sociologie*, II: 221-258.

Buğra, A. (1995) *Devlet ve İşadamları*, çev. F. Adaman, İstanbul: İletişim Yayınları.

Buğra, A. (2000) "Türkiye'nin Ahlaksız Konut Ekonomisi", A. Buğra, *Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde* içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 97-127.

Buğra, A. (2001) "Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi", *Toplum ve Bilim*, 89: 22-30.

Buğra, A. ve Ç. Keyder (2003) *Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi*, Ankara: UNDP.

Buğra, A. ve Ç. Keyder (der.) (2007) *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, çev. İsmail Çekem, İstanbul: İletişim Yayınları.

Buğra, A. ve G. Irzık (2000) "İnsan İhtiyaçları, Tüketim ve Sosyal Politika", A. Buğra, *Devlet-Piyasa Karşıtlığının Ötesinde: İhtiyaçlar ve Tüketim Üzerine Yazılar* içinde, İstanbul: İletişim, 2000, s. 27-62.

Buğra, A. ve S. Adar (2007) *Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı bir Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, www.spf.boun.edu.tr

Buğra, A. ve T. Sınmazdemir (2007) "Yoksullukla Mücadelede Etkin ve İnsani bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği", A. Buğra ve Ç. Keyder (der.) (2007) *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru* içinde, çev. İsmail Çekem, İstanbul: İletişim Yayınları, 85-114.

Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara: International Labour Office.

Burkay, H. Ö. (2006) *Social Policy of Urban Transformation: Social Housing Policies in Turkey from the 1980s to the Present*, yayınlanmamış lisans üstü tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü.

Buvinic, M., J. Mazza ve R. Deutsch (der.) (2004) *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.

Castles, F.G. (2001) "On the Political Economy of Recent Public Sector Development", *Journal of European Social Policy*, 11(3): 195-211.

Chandhoke, N. (2002) "Governance and Pluralisation of the State: Implications for Democratic Practices in Asia?", Governance in Asia: Culture, Ethnicity, Institutional Reform, and Policy Change uluslararası konferansında sunulan tebliğ, City University of Hong Kong, 5-7 Aralık 2002.

Chang, Ha-Joon (2004) "The Role of Social Policy in Economic Development: Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia", T. Mkandawire (der.), *Social Policy in a Development Context* içinde, New York: Palgrave MacMillan, 246-261.

Chatterjee, P. (2004) *The Politics of the Governed*, New York: Columbia University Press [Türkçesi: *Mağdurların Siyaseti*, çev. Veysel Fırat Bozçalı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006].

Crew, D. F. (1998) *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*, New York: Oxford University Press.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2004) *Hükümetin Sosyal Politikaya Yaklaşımı ve Yoksulluğu Azaltmaya Yönelik Uygulamalar*, Ankara: ÇSGB, Ağustos.

Çavuşoğlu, T. (1996) "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumunun Tarihsel Gelişimi", *SABEM* (Sosyal Hizmetler Araştırma, Belgeleme, Eğitim Merkezi), no.8, Kasım.

Çavuşoğlu, T. (1997) "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu Aşevleri", *SABEM* (Sosyal Hizmetler Araştırma, Belgeleme, Eğitim Merkezi), no.13, Eylül.

Çelik, A. (2007) "Anayasa Mahkemesi Kararı ve Sosyal Güvenliğin Geleceği", *Birgün*, 15, 16, 17 Ocak 2007

Dağlı, N. ve B. Aktürk (der.) (1988) *Hükümetler ve Programları 1920-1960*, Ankara: TBMM Basımevi, c. 1.

Davis, M. (2006) *Planet of Slums*, Londra: Verso [Türkçesi: *Gecekondu Gezegeni*, çev. Gürol Koca, İstanbul: Metis Yayınları, 2007].

De Maddalena, A. (1974) "Rural Europe 1500-1750", İngilizce'ye çev. M. Grindrod, (der.), C. M. Cipolla, *The Fontana Economic History of Europe: The Sixteenth and Seventeenth Centuries* içinde, Glasgow: Collins/Fontana Books.

Defoe, D. (1704) *Giving Alms, No Charity and Employing the Poor a Grievance to the Nation*, Londra: Booksellers of London and Westminster (reprinted by S.R. Publishers Limited Johnson Reprint Corporation of New York).

Defoe, D. (2004) *Moll Flanders*, çev. Nazan Arıbaş, İstanbul: İletişim Yayınları.

Devlet İstatistik Enstitüsü (1991) *İstatistik Göstergeler 1923-1990*, Ankara: DİE.

Devlet İstatistik Enstitüsü (1992) *İstatistik Göstergeler 1923-1992*, Ankara: DİE.

Dicleli, V. (1946) "Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri", *Ankara Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 3(1): 108-123.

DPT - Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı (1991) *Gecekondu Araştırması*, Ankara: DPT.

Ekinci, O. (1994) *İstanbul'u Sarsan On Yıl: 1983-1993*, İstanbul: Anahtar Kitaplar.

Erdoğan, N. (2001) "Türkiye'de Yoksulların Kültürel Temsilleri üzerine", *Toplum ve Bilim*, 89: 7-21.

Erdoğan, N. (der.) (2007) *Yoksulluk Halleri: Türkiye'de Kent Yoksulluğunun Toplumsal Görünümleri*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Eurostat (2005) "In-Work Poverty", *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, 5/2005.

EUROSTAT (2006) *Labour Market Policy Database: Methodology Revisions of July 2006*, Lüksemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Faik, Mümtaz (1936) "Kayseri Kombinası ve İşçi Buhranı", *Tan*, 2 İlkteşrin 1936.

Faik, Mümtaz (1936) "Kayserili Yurttaş Derdini Döküyor", *Tan*, 5 İlkteşrin 1936.

Feher, E., A. Heller ve G. Markus (1983) *Dictatorship over Needs*, Oxford: Blackwell.

Ferrera, M. (1996) "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37 [Türkçesi: "Sosyal Avrupa'da 'Güney Avrupa Refah Modeli'", A. Buğra ve Ç. Keyder (der.) (2006) *Sosyal Politika Yazıları* içinde, çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul: İletişim Yayınları, 195-229].

Fındıkoğlu, Z. F. (1948) "Sosyalizm ve İçtimai Siyaset", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. 1.

Foucault, M. (1991) "Governmentality", G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller (der.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* içinde, Chicago: The University of Chicago Press, 87-104.

Fox-Piven, F. ve A. Cloward (1993) *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*, New York: Vintage Books.

Fung, A. ve E. O. Wright (2001) "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society*, 29(1): 5-41.

General Directorate of Social Solidarity of Turkey and World Bank (2006) *Country Program Profile*, Üçüncü Uluslararası Şartlı Nakit Transferleri Konferansı için hazırlanmış bir doküman, İstanbul, 26-30 Haziran 2006.

Geremek, B. (1994) *Poverty: A History*, İngilizce'ye çev. A. Kolakowska, Massachusetts: Blackwell.

Gerschenkron, A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Gordon, L. (1988) "What Does Welfare Regulate?", *Social Research*, 55(4): 609-30.

Granigg Raporu (1938) MTA Arşivi, n. 1561.

Grover, C. (2003) "New Labour and Welfare Regime", *Capital and Class*, 79: 17-23.

Günal, A. (2008) *Health and Citizenship in Republican Turkey: An Analysis of the Socialization of Health Services in Republican Historical Context*, yayınlanmamış doktora tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü.

Güngör, S. (1935) "Çikolata Fabrikasının ve Trikotaj Fabrikasının İşçileri Arasında Dolaştım", *Tan*, 22 Haziran 1935.

Gürboğa, N. (2005) *Mine Workers, the State and War: The Ereğli-Zonguldak Basin as the Site of Contest, 1920-1947*, yayınlanmamış doktora tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü.

HAI-APRDC (2007) "An Overview of Social Pensions in Asia", Asya'da yaşlanan nüfus bağlamında yaşlılıkta sosyal koruma/sosyal emekliliğinin temini (*Ensuring Social Protection/Social Pensions in Old Age in the Context of Rapid Aging in Asia*) konulu Asya Bölgesel HAI-UNESCAP-JF Semineri için hazırlanmış çalışma raporu, 29-31 Ocak 2007, UNCC, Bangkok, Tayland.

Hart, C. M. (1969) *Zeytinburnu Gecekondu Bölgesi*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.

Harvey, B. (2005) "The Development and the Current Context for EU Anti-Poverty and Inclusion Policies", European Anti Poverty Network (EAPN), *The EU We Want* içinde, 9-16.

Hibou, B. (2004) "From Privatising the Economy to Privatising the State: An Analysis of the Continual Formation of the State", B. Hibou (der.), *Privatising the State* içinde, Londra: Hurst & Company, 1-47.

Himmelfarb, G. (1991) *Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians*, New York: Vintage Books.

Hines W. D., vd. (1936) *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi bir Tetkiki 1933-1934*, Kitap 1, c. 1-2, Ankara: Köyöğretmeni Basımevi.

International Labour Office (2007) *Global Employment Trends 2007*, Cenevre: ILO, *http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getb07en.pdf*.

Işık, O. ve M. Pınarcıoğlu (2001) *Nöbetleşe Yoksulluk*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Jessop, B. (1999) "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Primary Functions, Scale, and Models of Coordination", *Social Policy and Administration*, 33(4): 343-359.

Jordan, S. (2001) "From Grotesque Bodies to Useful Hands: Idleness, Industry and the Laboring Class", *Eighteenth Century Life*, 25: 67-79.

Judt, T. (2005) *Postwar: A History of Europe since 1945*, Londra: Random House.

Kaldor, N. (1981-82) "Türk Vergi Sistemi Üzerine Rapor", *Toplum ve Bilim*, 15-16: 94-115.

Karaosmanoğlu, Y. K. (2004) *Yaban*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Karaömerlioğlu, A. (2006) *Orada Bir Köy Var Uzakta: Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Karay, Refik Halid (1943) "Dilencilere Boykot", *Tan*, 3 Nisan 1943.

Keleş, R. (1990) "Housing Policy in Turkey", G. Shildo (der.), *Housing Policy in Developing Countries* içinde, Londra: Routledge.

Kemal, Orhan, Oktay Rifat, Melih Cevdet Anday, İsmet Yenisey ve Remzi Tozanoğlu (yayınlanacak) *Roman Kokan Evlerde Gezinti*, İstanbul: Yaba Yayınları.

Kessler, G. (1940) "Türkiye'nin İçtimai Siyaset Meseleleri", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 1(2).

Krugman, P. ve R. Wells (2006) "The Health Care Crisis and What to Do about It", *New York Review of Books*, 53(5): 38-43.

Kuran, T. (2003) "Islamic Redistribution through *Zakat*: Historical Record and Modern Realities", Bonner, M., M. Ener ve A. Singer (der.), *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts* içinde, Albany: State University of New York Press, 275-294.

Kuruç, B. (1993) *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*, c. 2, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Kwon, Huck-ju (2005) "East Asia and the Developmentalist Welfare State", *Development and Change*, 36: 477-497.

Libal, K. (2003) "'The Child Question': The Politics of Child Welfare in Early Republican Turkey", Bonner, M., M. Ener ve A. Singer (der.), *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts* içinde, Albany: State University of New York Press, 255-272.

Lister, R. (2004) "Citizenship and Changing Welfare Regimes", J.G. Andersen ve P. H. Jensen (der.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship* içinde, Londra: Polity Press.

Locke, J. (1963) *Two Treatises of Government*, New York: Cambridge University Press, Mentor, New American Library baskısı, the Second Treatise.

Maddison, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD Development Centre.

Makal, A. (1999) *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, Ankara: İmge Yayınevi.

Makal, A. (2003), *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963*, Ankara: İmge Yayınevi.

Makal, M. (1951) *Bizim Köy*, İstanbul: Varlık Yayınları.

Marshall, T. H. (1964) "Citizenship and Social Class", T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development* içinde, New York: Doubleday and Company, 1964 [kısaltılmış bir versiyonunun Türkçesi: "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf", A. Buğra ve Ç. Keyder (der.) (2006) *Sosyal Politika Yazıları* içinde, çev. Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban, İstanbul: İletişim Yayınları, 19-32].

Marx, K. (1972) *Critique of the Gotha Program*, Pekin: Foreign Language Press.

Marx, K. (1973) *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*, New York: Vintage Books.

Marx, K. (1974) *Capital*, Moskova: Progress Publishers, c.1.

Marx, K. (1979) *Grundrisse: Ekonomi Politiğin Eleştirisi için Ön Çalışma*, çev. S. Nişanyan, İstanbul: Birikim Yayınları.

Mayhew, H. (1967) *London Labour and London Poor*, Londra: F. Cass.

Miller, S. (1967) *The Picaresque Novel*, Cleveland ve Londra: The Press of Case Western University.

Moore, T. (1910) *Utopia and the Dialogue on Comfort*, Londra ve Toronto: Everyman's Library.

Nalbantoğlu, R. (1948) "Türkiye'de Ziraat İşçilerinin Durumu", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. I.

OECD (2004) *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, n. 19.

OECD (2006) "OECD Policy Note: Poverty Alleviation", Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, https://www.oecd.org/dataoecd/51/59/38120467.pdf.

Offe, C. (1984) *Contradictions in the Welfare State*, Londra: Hutchinson.

O'Hagan, J. (1910) "Introduction", T. Moore, *Utopia and the Dialogue on Comfort* içinde, Londra ve Toronto: Everyman's Library.

Owen, R. ve Ş. Pamuk (1998) *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century*, Londra: I.B. Tauris.

Ökte, F. (1950) *Varlık Vergisi Faciası*, İstanbul: Nebioğlu Yayınevi.

Önder, İ. (1981-82) "Nicholas Kaldor", *Toplum ve Bilim*, 15-16: 90-93.

Özbek, N. (2006) *Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, İstanbul: Tarih Vakfı, s. 130-132.

Öztamur, P. (2002) "Büyük Buhran ve *Cumhuriyet* Gazetesinde Yoksulluk Üzerine Söylemler 1929-1931", *Toplum ve Bilim*, 94: 175-188.

Paine, T. (2000) *Common Sense and The Rights of Man*, Londra: Phoenix Press.

Paine, T. (2000) *Agrarian Justice*, B. Kuklick (ed.), *Political Writings of Thomas Paine*, New York: Cambridge University Press.

Paine, T. (2000) "Ways and Means of Improving the Conditions of Europe", *Common Sense and The Rights of Man* içinde, Londra: Phoenix Press, 219-274.

Pamuk, Ş. (1999) "İkinci Dünya Savaşı Yıllarında İaşe Politikası ve Köylülük", O. Baydar (der.), *75 Yılda Köylerden Şehirlere* içinde, İstanbul: Tarih Vakfı, 57-66.

Pedersen, S. (1995) *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France 1914-1945*, New York: Cambridge University Press.

Piersen, C. (2004) "'Late Industrializers' and the Development of the Welfare State", T. Mkandawire (der.), *Social Policy in a Development Context* içinde, New York: Palgrave MacMillan, 215-245.

Pierson, P. (1996) "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48(2): 143-79.

Polanyi, K. (2000) *Büyük Dönüşüm*, Türkçe'ye çev. A. Buğra, İstanbul: İletişim Yayınları.

Procacci, G. (1991) "Social Economy and the Government of Poverty", G. Burchell, C. Gordon ve P. Miller (der.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* içinde, Chicago: The University of Chicago Press, 151-168.

Rothschild, E. (1996) "The Debate on Economic and Social Security in the Late Eighteenth Century: Lessons of a Road not Taken", *Development and Change*, 27: 331-351.

Sainsbury, D. (der.) (1999) *Gender and Welfare State Regimes*, New York: Oxford University Press.

Seekings, J. (2004) "Prospects for Basic Income in Developing Countries: A Comparative Analysis of Welfare Regimes in the South", *BIEN Conference on The Right to a Basic Income: Egalitarian Democracy*'de sunulan tebliğ, Barselona, 20 Eylül 2004.

Sims, G. (1889) *How the Poor Live and Horrible London*, Londra.

Singer, A. (2003) "Charity's Legacies: Reconsideration of Ottoman Endowment Making", Bonner, M., M. Ener ve A. Singer (der.), *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts* içinde, Albany: State University of New York Press, 295-314.

Soyer, A. (2007) "AKP Sağlıkta Ne Yaptı?", http://www.ebto.org.tr/index.php?option=com

Standing, G. (2007) "Labor Re-Commodification in the Global Transformation", A. Buğra ve K. Ağartan (der.), *Reading Karl Polanyi for the 21st Century: Market Economy as A Political Project* içinde, Basingstoke: Palgrave.

State Institute of Statistics / World Bank (2005) *Joint Poverty Assessment Report*, SIS and Human Development Sector Unit: Europe and Central Asia Region of the World Bank.

Stiglitz, J. (1999) "The World Bank at the Millennium", *The Economic Journal*, 109: 577-597.

Strange, S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sülker, K. (1976) *100 Soruda Türkiye'de İşçi Hareketleri*, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 3. baskı.

Şenyapılı, T. (1978) *Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu*, Ankara: ODTÜ.

Şimşek, S. (2002) *Bir İdeolojik Seferberlik Deneyimi: Halkevleri 1932-1951*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Talas, C. (1955) "Sosyal Güvenlik Meselemiz", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. VII.

Taylor, G. (1969) *The Problem of Poverty 1660-1834*, Londra: Longman.

Tekçe, G. (2007) *Zafir Konağında Tuhaf Bir Zaman*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tekeli, E. (1960) "En Az Geçim İndirimi ve Aile Tahsilatı: İngiltere'de Sosyal Güvenlik Organları ve Devlet Sigortalarının Fonksiyonları", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. IX-X-XI.

Tendler, J. (2004) "Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about it?", T. Mkandawire (der.), *Social Policy in a Development Context* içinde, New York: Palgrave MacMillan, 119-142.

TEPAV/EPRI (2006) *Mali İzleme Raporu: 2005 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları*, Ankara: TEPAV.

TESEV (2006) *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler*, İstanbul: TESEV.

Thompson, E.P. (2006) "18. Yüzyılda İngiliz Halkının Ahlaki Ekonomisi", E.P. Thompson, *Avam ve Görenek* içinde, çev. U. Kocabaşoğlu, İstanbul: Birikim Yayınları, 225-308.

Tobriner, A. (1999) "Introduction and Commentary", Juan Luis Vives, *On Assistance to the Poor* içinde, İngilizce'ye çev. A. Tobriner, Toronto: University of Toronto Press, 3-29.

Tocqueville, Alexis de (1990) *Democracy in America*, New York: Vintage Books, 2c.

Tocqueville, Alexis de (1997) *Memoir on Pauperism*, Chicago: Ivan R. Dee.

Türkiye Yardım Sevenler Derneği (1999) *70 Yılın Öyküsü: Türkiye Yardım Sevenler Derneği 1928-1998*, Ankara.

TÜSEV (2006) *Türkiye'de Hayırseverlik: Vatandaşlar, Vakıflar ve Sosyal Adalet*, İstanbul: TÜSEV.

TÜSİAD (1989) *1989 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (1991) *1991 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: TÜSİAD.

Vanderborght Y. ve P. van Parijs (2005) *L'allocation universelle*, Paris: Découverte.

Varlık, L. (1981) "Türkiye'de Çıkarılan İlk İş Yasası Üzerine Görüşler", *Toplum ve Bilim*, 13: 107-134.

Vives, Juan Luis (1999) *On Assistance to the Poor*, İngilizce'ye çev. A. Tobriner, Toronto: University of Toronto Press.

Weddigen, W. (1951) "Liberalizm ve Sosyalizm", *İçtimai Siyaset Konferansları*, c. IV.

Wood, G. (2004) "Informal Security Regimes: The Strength of Relationships", I. Gough ve G. Wood (der.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* içinde, Cambridge: Cambridge University Press, 49-87.

World Bank (1987) *World Development Report 1987*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1997) *World Development Report 1997*, New York: Oxford University Press.

World Bank (2000) *World Development Report 1999/2000*, Oxford: Oxford University Press.

World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001*, New York: Oxford University Press.

World Bank (2005) *Turkey: Labor Market Study*, Poverty Reduction and Economic Management Unit: Europe and Central Asia Region of the World Bank.

Yıldırım, N. (1996) *İstanbul Darülaceze Müessesesi Tarihi*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.



ek parti döneminin hayırseverlik anlayışı; "yardımı hak eden" ve "etmeyen" yoksullar ayrımı... İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal politikanın kurumlaşması... 1980 sonrası: Sosyal refah rejiminin çözülüşü; Fakir Fukara Fonu, Yeşil Kart... AKP döneminin muhafazakâr liberalizmi ve hayırseverliğin "dönüşü"...

Ayşe Buğra bu kitapta, Türkiye'deki sosyal politika tarihinin ve tartışmalarının eleştirel bir analizine yöneliyor. Yoksulluğa yaklaşım konusunda, 16. yüzyıldan itibaren kapitalizmin gelişmesine refakat etmiş olan iki yaklaşımın mücadelesi bağlamında yapıyor bunu. Değerler sisteminin merkezine *çalışmayı* koyan ilk yaklaşım, kamu kaynaklarının sosyal amaçlarla kullanımı konusunda kuşkucudur ve yoksulluğu, yoksulu suçlayarak açıklama imkânını tükettiğinde, *hayırseverliği* vurgular. *Hak temelli* olan ikinci yaklaşım ise, toplumu emek piyasasının önüne koyar ve yoksulluğu politik bir sorun olarak ele alır. İki yaklaşım arasındaki mücadele, kapitalizmi saf haliyle korumaya çalışanlarla onu "başka bir şey"e dönüştürmeye çalışanlar arasındaki mücadeledir aslında.

Kitabın önemli bir katkısı, bu mücadele ekseninde, Türkiye'de devlet-toplum ilişkilerinin Cumhuriyet tarihi boyunca geçirdiği evrime yeni bir bakış açısı getirmesidir. Türkiye'de "iri" iddialara ve hararetli tartışmalara konu olan devlet-toplum ilişkilerine, *sosyal haklar* üzerinden pek fazla bakılmadı. İş hukuku, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri alanlarına sıkışan çalışmalar, devlet-toplum ilişkilerinin nasıl kurulduğuna ve nasıl anlamlandırıldığına dair bir analizin araçlarına dönüştürülemedi. Ayşe Buğra'nın kitabı, bu bakımdan öncü bir rol üstleniyor.






ISBN-13: 978-975-05-0578-2
9 789750 505782